

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

Instituto Superior de Economia e Gestão

MESTRADO EM: Economia Internacional e Estudos Europeus

As relações político – económicas entre a União Europeia e a América Latina: Os casos do Mercosul e do México

Ana Isabel Lourenço dos Reis

Orientação: Prof. Doutor Vítor Magriço

Júri:

Presidente: Prof. Doutor Joaquim Ramos Silva

Vogais: Prof. Doutor João Dias

Prof. Doutor Vítor Magriço

Setembro 2011

**As relações político – económicas entre a União Europeia e a
América Latina: Os casos do Mercosul e do México**

Ana Isabel Lourenço dos Reis

À minha mãe

Agradecimentos

A condução de um trabalho de investigação é muitas vezes um caminho solitário, mas não é passível de concretização sem apoio, orientação e contribuição de um conjunto de pessoas. Desta forma, agradeço em primeiro lugar ao meu orientador, o Professor Doutor Vítor Magriço, pela sua disponibilidade em orientar-me e por todas as sugestões e opiniões que me foi transmitindo ao longo de todo este processo.

Uma palavra de agradecimento à minha irmã por toda a sua paciência, e outra para a minha Tia Ana, pelo seu precioso acompanhamento e disponibilidade. Um especial obrigado ao Ricardo por todo o seu carinho e compreensão aceitando as minhas ausências.

Finalmente, agradeço à minha mãe a sua tamanha generosidade e constante atenção e principalmente por ter acreditado e investido em mim.

Glossário de termos e abreviaturas

ACP - África, Caraíbas e Pacífico

ALC - América Latina e Caraíbas

ALCA - Área de Livre Comércio das Américas

ASEAN - Organization of Southeast Asian Nations

CAN - Comunidade Andina das Nações

EEA – European Economic Area

EFTA - European Free Trade Association

EPAs – Economic Partnership Agreements

GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio

IDE – Investimento Directo Estrangeiro

Mercosul - Mercado Comum do Sul

NAFTA - Tratado Norte Americano de Livre Comércio

NMF - Nação mais Favorecida

OMC - Organização Mundial do Comércio

PAC - Política Agrícola Comum

PCC - Política Comercial Comum

PESC - Política Externa de Segurança Comum

PME – Pequenas e Médias Empresas

SICA - Sistema de Integração da América Central

SPG - Sistema de Preferências Generalizadas

UA - União Aduaneira

UE - União Europeia

ZCL - Zona de Comércio Livre

Resumo

Desde meados dos anos 70 que a União Europeia tem vindo a aproximar-se da América Latina; uma relação inicialmente centrada em aspectos comerciais nos acordos de primeira e segunda geração, deu um salto qualificativo nos anos 90 com os acordos de terceira e quarta gerações que começaram a englobar questões de natureza política. A inclusão de questões políticas em acordos comerciais, principalmente como forma de acção externa, diferencia a actuação europeia de outras potências comerciais, nomeadamente a norte-americana, sendo essencial na construção de uma identidade que permita a consideração da União Europeia como actor internacional. A aproximação à América Latina é desenvolvida em torno destes dois eixos, aspectos comerciais e políticos, ao que se junta a promoção do regionalismo como forma de organização comercial complementar ao multilateralismo.

A América Latina é um mosaico de sub-regiões pouco institucionalizadas, requerendo, então, diferentes abordagens: bilateral e bi-regional. Como realidade oriunda de um processo de integração regional, a União Europeia irá dar prioridade a acordos de livre comércio com agrupamentos regionais. No entanto, a sua atitude de regionalismo flexível também irá permitir abordagens bilaterais.

Assim, como forma de ilustrar a relação com a América Latina escolheram-se exemplos que personificam estas abordagens: bi-regional, o Mercosul; e bilateral, o México. A análise destes dois exemplos irá expor a tese que a UE orienta a sua acção conjugando objectivos comerciais e políticos, mas que na prática será a defesa de interesses

comerciais pré-existentes a comandar a negociação de acordos que resultam numa verdadeira aproximação.

Palavras-chave: regionalismo; acordos de livre comércio; União Europeia; América Latina; relações políticas; relações comerciais.

Abstract

Since the mid-'70s the European Union has developed a relationship with Latin America, a relationship centered initially in the commercial aspects, especially in the agreements of the first and second generation; had in the nineties a further development with the third and fourth generation agreements which began to include political issues. The inclusion of political issues in trade agreements, mainly as a form of external action, differentiates European action from other trading powers, particularly of United States action, and is essential in building an identity that allows to considerate the European Union as an international actor. The approach to Latin America is developed around these two axes, commercial and political aspects, which join the promotion of regionalism as a form of commercial organization complementary to multilateralism.

Latin America is a mosaic of sub-regions poorly institutionalized, then requiring different approaches: bilateral and bi-regional. As reality coming from a process of regional integration the European Union will give priority to free trade agreements with regional groupings, however, her attitude of flexible regionalism will also allow bilateral approaches. The examples chosen to illustrate this relationship were Mercosur and México, they embody these approaches: bi-regional level and bilateral level. The

analysis of these two examples will expose the thesis that the European Union targets its action by combining commercial and political objectives, but in practice will be the defense of pre-existing commercial interests to control the negotiation of agreements that result in a genuine rapprochement.

Keywords: regionalism, free trade agreements, European Union, Latin America, political relations, trade relations.

Índice

Introdução	10
Capítulo 1 - Regionalismo e a União Europeia	14
1.1. Regionalismo: Conceito e evolução	14
1.2. O regionalismo na OMC	17
1.3. Regionalismo: Forma de liberalização?	19
1.4. A “Política Externa” da União Europeia	24
1.5. O Regionalismo e a UE	27
Capítulo 2 – As relações entre a UE e a América Latina	32
2.1. A relação política e económica entre a UE e a América Latina: Os primeiros contactos	32
2.2. Os acordos de terceira geração e quarta geração: Início da Parceria Estratégica	36
2.3. Parceria Estratégica: As Cimeiras	41
2.4. Actualidade e perspectivas futuras	46
2.5. Análise Crítica	51
Capítulo 3 : A UE e o Mercosul	55
3.1. Relação estratégica: Associação entre duas uniões aduaneiras	55
3.2. O Acordo Quadro de Associação Inter-regional UE - Mercosul	57
3.2.1. As negociações: A presença do ALCA e da PAC	60
3.2.2. O Brasil: Associação Estratégica UE-Brasil	64
3.3. Análise crítica	65
Capítulo 4 - Relações UE – México	67
4.1. O México entre a América Latina e a América do Norte na sua relação com a UE	67
4.2. Acordo de 1997 : A consequência do NAFTA	70
4.3. Análise Crítica	76
Conclusão	78
Anexos	95

Lista de Gráficos

Gráfico 1 Caracterização das exportações da UE a 15 (% , 2008)	48
Gráfico 2 Exportações da América Latina (% , 2008).....	49
Gráfico 3 Exportações da UE para o CAN, Mercosul, México, Chile e Venezuela (2008, USD m)	56
Gráfico 4 Stock de IDE Europeu no México e no Mercosul (1998-2008, milhões de Euros)	69

Lista de Tabelas

Tabela 1 Parceiros comerciais UE: Importações + imxportações (Extra UE, 2009).....	33
Tabela 2 Comparação entre os acordos de terceira e quarta geração	39
Tabela 3 Sumário do Acordo UE - Mercosul de 1995.....	58
Tabela 4 Negociações UE – Mercosul.....	62
Tabela 5 Arquitectura do Acordo de Parceria Económica, de Concertação Política e de Cooperação.....	72

Introdução

A União Europeia (UE) tem vindo a desenvolver uma política comercial comum que, através de acordos de livre comércio, tem servido de alicerce à sua afirmação como actor internacional no mundo globalizado. No início da sua formação, começou a afirmar-se como actor internacional, mantendo relações próximas com os países com os quais tinha alguma afinidade cultural e histórica, estabelecendo acordos bilaterais e programas de assistência ao desenvolvimento. Sempre foi constante uma aliança entre uma postura de aproximação comercial e uma postura de aproximação política e de promoção da democracia. É nesta lógica que as relações com a América Latina vão evoluindo, numa lógica de intersecção de objectivos económicos de liberalização comercial e de objectivos de promoção política.

Desde a década de 70, a UE tem vindo a estabelecer acordos comerciais com países latino-americanos; com o decorrer da década de 90, estes acordos ganharam relevância. Após um período de instabilidade política e económica, a América Latina começou a ganhar relevância como mercado em crescimento e, com a estabilidade político-económica conquistada, começou a desenvolver processos de integração regional semelhantes ao europeu, o que suscitou interesse internacional, sobretudo europeu, por ser forte defensor da integração regional, e norte-americano, pelo facto da América Latina ser a sua área de influência tradicional. A UE esforçou-se por estabelecer contactos de apoio a esses processos de integração, com o objectivo futuro de negociar acordos de livre comércio, enquanto os EUA começaram a desenvolver diversos projectos de integração hemisférica. No entanto, este interesse internacional pela América Latina veio a dissipar-se. O mundo, que deu um lugar de destaque à América

Latina, mudou. O início do milénio trouxe consigo um novo role de preocupações centradas cada vez mais na segurança, deixando para trás a época de grandes desenvolvimentos regionais, como, por exemplo, a criação do Tratado Norte Americano de Livre Comércio (NAFTA) e o projecto Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e a criação de acordos comerciais transatlânticos entre a UE e a América Latina.

No entanto, a região da América Latina tem vindo a ser consistente no seu crescimento económico, não deixando de ser importante como aliada estratégica. É neste sentido, que o último encontro bianual dos países da América Latina, em Maio de 2010, veio reacender a questão do acordo de livre comércio UE – Mercado Comum do Sul (Mercosul), suscitando o porquê deste hiato no desenvolvimento de uma proximidade.

Torna-se, então, essencial a compreensão da relação entre a UE e a América Latina, enquadrando-a nas diferentes realidades latino-americanas. Chegamos, então, ao problema que dá mote ao trabalho de investigação a que nos propomos analisar: **a matriz que rege esta relação e a forma como está relacionada com a afirmação dos interesses europeus e do seu carácter de actor internacional.**

A melhor forma de concretizar esta investigação não teria somente que abordar, de forma genérica, a relação entre a UE e a América Latina, teria também de ter em conta que a América Latina não é um actor unitário e que sofre uma influência tradicional norte americana, escolhendo-se, deste modo, dois casos concretos que terão em conta estas duas nuances. Escolheu-se o caso do Mercosul, por se apresentar com um processo de integração regional, exigindo uma relação bi-regional, e por este se apresentar muitas vezes como um contraponto à influência norte-americana; e por outro lado, escolheu-se

o México pelo facto da relação que desenvolve com a UE ter um cariz bilateralista e por este estar envolvido com os EUA, num processo de integração regional.

Para efeitos de análise, optou-se por estabelecer dois grupos de linhas condutoras como forma de desenvolver hipóteses de resposta para o nosso problema. Num primeiro grupo, seriam congregadas questões relacionadas com a actuação comercial externa da UE: razões da UE adoptar as diferentes tipologias de negociações? Será o apoio a processos de integração regional uma forma de a UE se afirmar internacionalmente? Em que medida as relações comerciais são influenciadas pelas políticas e vice-versa?

O segundo grupo irá inserir as questões levantadas na actuação da UE na América Latina: o que move a UE na sua aproximação com a América Latina? Como se concretizam e se conjugam as abordagens bilateral e bi-regional na América Latina? Há uma matriz comum que rege as negociações com as diferentes sub-regiões? De que forma factores externos influenciam essa matriz?

Para a condução da investigação, foi adoptada uma análise documental e uma posterior análise crítica; para tal, valemo-nos de fontes bibliográficas secundárias, e de pesquisa documental em fontes primárias da UE.

Em relação à estrutura da dissertação, optou-se por dividi-la em quatro capítulos. No primeiro capítulo, procura-se tratar a forma como a UE se move internacionalmente e a forma como a sua actuação é conduzida, em acordos comerciais. Para tal, decidiu-se abordar a perspectiva teórica do regionalismo e como este se concretiza nas relações comerciais entre Estados, para além de uma breve descrição da forma como a UE se relaciona com outras regiões/países. O segundo capítulo tem como principal objectivo

uma abordagem teórica e histórica da relação entre a UE e a América Latina e incide, essencialmente, na forma como a relação se concretiza e quais os seus objectivos, tendo também pequenos apontamentos sobre casos específicos. O principal objectivo deste capítulo é estabelecer um enquadramento que terá como consequência a melhor compreensão da análise do caso do Mercosul e do México. Os últimos dois capítulos versam sobre os dois casos específicos supramencionados. Estes têm como principal foco de análise os últimos acordos negociados com o Mercosul e o México, respectivamente. A abordagem a estes acordos comerciais consiste, essencialmente, nas origens impulsionadoras desses acordos como forma demonstrativa de factores que gerem a relação UE - América Latina e quais os seus principais objectivos.

Capítulo 1 - Regionalismo e a União Europeia

1.1. Regionalismo: Conceito e evolução

O sistema internacional tem várias formas de organização: o unilateralismo, o bilateralismo, multilateralismo e o regionalismo¹. Tanto o multilateralismo como o regionalismo acabam por ser formas mais alargadas de bilateralismo, onde diferentes países negociam algo.

Pensa-se (Bhagwati, Panagariya, Krugman, entre outros) que o multilateralismo é o melhor caminho para a liberalização do comércio, já que no seio de organizações mundiais que congregam um grande número de países se estabelecem regras comuns. A OMC (Organização Mundial de Comércio) é uma organização multilateral por excelência e tem como finalidade principal liberalizar o comércio mundial; para isso, organiza-se num sistema de rondas onde os acordos são alcançados através de negociações multilaterais e onde se procura abranger o maior número de países com regras comuns. Assenta em regras que têm como objectivo a não discriminação, a reciprocidade e a transparência.

O regionalismo, por sua vez, na medida em que envolve menos participantes que as negociações ocorridas no seio de organizações mundiais, pode ser considerado com uma ameaça ao liberalismo já que se caracteriza por ser um acordo onde as partes acordam

¹ Segundo Marques (2006) estes conceitos podem ser definidos da seguinte forma:

- Unilateralismo: pauta-se por uma autonomia de decisão, cada país tem o poder de decisão;
- Bilateralismo: já pressupõe uma negociação; dois países são partes integrantes de um acordo em que ambos participaram na sua elaboração e onde se concede um tratamento positivamente discriminatório, que pode ser recíproco ou não, em relação ao resto do mundo;
- Multilateralismo: as negociações comerciais envolvem um número alargado de países que negociam regras comuns;
- Regionalismo: acordo preferencial que envolve um grupo de países discriminando o resto do mundo e onde há uma eliminação de barreiras comerciais e uma aproximação legislativa.

uma eliminação de barreiras comerciais descriminando as que ficam de fora². Mas aqueles que mais fortemente se encontram empenhados na sua prossecução afirmam que também é uma forma de se alcançar a liberalização, não sendo contraditória ao multilateralismo.

O conceito de regionalismo tem evoluído à medida que novos agrupamentos surgem. Uma primeira onda inicia-se após a segunda guerra mundial e tem como maior postulado a formação das Comunidades Europeias. O sucesso da formação do bloco europeu faz com que haja um contágio regionalista, nomeadamente para países em vias de desenvolvimento, que procuravam diminuir a sua dependência face aos países desenvolvidos. A Associação das Nações do Sudoeste Asiático (ASEAN) é um dos exemplos desta primeira vaga de regionalismo. Este surge como resposta a um multilateralismo que deixava a desejar na defesa dos mais fracos.

A formação de blocos regionais prende-se também com o desejo de aumentar o poder negocial de países que sozinhos poderiam não o ter, como também pretende alcançar uma maior eficiência de produção e especialização económica, consequentemente pretende levar a uma diminuição de custos e à criação de economias de escala. Como conjunto de economias, unidas em bloco, permite aumentar a dimensão do mercado, há uma melhoria nos termos de troca e na afectação de recursos, o que, em teoria, se transformará numa melhoria de bem-estar. As motivações podem ser políticas (caso da formação da Comunidade Europeia) ou económicas.

² Inicialmente, o termo Regionalismo, na sua concepção de formação de bloco comercial, dava a ideia de proximidade regional; é hoje também utilizado na referência aos acordos de comércio livre onde os membros não têm necessariamente uma aproximação geográfica.

A primeira onda, marcada pelas relações Sul-Sul, era delimitada, em muito, por países com baixo estado de desenvolvimento e com economias com vantagens comparativas muito semelhantes, o que levou a que o desvio de comércio³ se sobrepusesse. Além do mais, faltava uma harmonização legislativa e uma institucionalização política, de forma que houvesse uma verdadeira integração. É o fracasso da primeira onda que leva ao surgimento da segunda onda, entre os anos 80 e 90, onda essa que procura os mesmos objectivos, mas com tendência a ser duradoura e profunda.

A segunda onda de regionalismo, também apelidada de novo regionalismo, deixa de perceber o regionalismo como uma relação entre economias iguais. Deixamos o regionalismo Norte-Norte ou Sul-Sul e deparamo-nos com um regionalismo Norte-Sul. O novo regionalismo é caracterizado por Ethier (1998) por envolver um ou mais países pequenos com um país de grande dimensão, em que os países mais pequenos estão ou passaram, recentemente, por reformas económicas e políticas. Ethier considera também que o esforço de liberalização é maioritariamente desenvolvido pelos países de pequena dimensão, o que é exemplificador da hegemonia que um determinado país pode exercer sobre outro. Na concepção deste autor, este regionalismo envolve uma integração mais profunda, levando a uma maior harmonização de políticas, colmatando desta forma um dos grandes falhanços do regionalismo do pós-guerra. Convém também referir que como a mudança para o livre comércio não é dramática, o autor considera que o paradigma de Viner não deve ser utilizado⁴.

A motivação inerente aos regionalismos do fim de século pretende, com um desejo cada vez maior de liberalização e não como um contraponto ao multilateralismo plasmado na

³ Para uma análise da teoria e criação e desvio de comércio consultar Marques (2006).

⁴ Ethier (1998) dá como exemplo a modesta liberalização exercida pelo NAFTA, onde os EUA já tinham tarifas consideravelmente baixas, sendo que o México implementou medidas de liberalização unilateralmente não fazendo parte do acordo no NAFTA.

OMC, ser também uma via de facilitação das negociações multilaterais. Surge num contexto internacional diferente, no qual as trocas comerciais abrangem cada vez mais países, o Investimento Directo Estrangeiro (IDE) é cada vez maior e os países em desenvolvimento abandonaram as políticas de substituição de importação dos anos 60-70 (Ethier, 1998). É neste sentido que este conjunto de acordos visa uma maior harmonização, sendo mais complexos e abrangentes, são formações onde o desvio de comércio é mais aceitável. A motivação do novo regionalismo prende-se não só a objectivos económicos, mas também políticos. A segunda onda do regionalismo também assenta no postulado que quanto mais profunda for a integração, melhor a perspectiva de liberalização.

Pomfret (2007) ainda sugere a formação de uma terceira onda regionalista, surgida após o fracasso das negociações da ronda de Seattle de 1999, liderada pela Ásia, em que a maior parte dos acordos não são regionais, mas bilaterais, em sectores muito específicos.

1.2. O regionalismo na OMC

A OMC, bem como o seu precursor, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), tem como objectivo principal a liberalização do comércio no seio do sistema multilateral, baseando-se, para tal, na cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF)⁵ e no seu postulado da não discriminação. A cláusula da NMF passa pela proibição de concessões de tratamento especial que não envolvam todos os membros da OMC. Neste sentido, o regionalismo, na forma que cria blocos de países discriminando os que ficam

⁵ A cláusula de NMF consiste na noção que todos os benefícios comerciais concedidos por um Estado-Membro da OMC a outro devem ser automaticamente estendidos a todos os outros membros.

de fora, parece ir contra as regras da OMC. No entanto, o regionalismo não é ilegal se se observar uma série de condições.

A OMC criou uma série de normas para que os blocos regionais incentivem a liberalização. O regionalismo está previsto como forma de acordo de livre comércio que de forma excepcional poderá discriminar terceiros. O artigo XXIV regula a formação de blocos regionais, onde se pressupõe que um acordo de livre comércio deve envolver uma redução ou eliminação das barreiras de uma parte substancial do comércio em sectores particulares, não devendo aumentar as restrições comerciais, tendo como base a realidade anterior ao acordo, aos que ficam de fora.

Todavia, pode-se apontar aspectos negativos a este artigo, nomeadamente no que se refere à sua noção de eliminação substancial do comércio que pode ser ambígua devido à sua falta de clareza. O artigo XXIV deixa antever que essa liberalização pode não passar exactamente por uma Zona de Comércio Livre (ZCL) que abranja todos os sectores o que poderá dificultar a verificação dos princípios do referido artigo.

Tal como o regionalismo não é uma ilegalidade nos termos da OMC, ao abrigo das excepções plasmadas no artigo XXIV, existem também outras ressalvas ao conceito da NMF, como aquelas do artigo V, o homónimo ao artigo XXIV em termos de serviços. Outro artigo excepcional ao conceito da NMF diz respeito à “*Enabling clause*”, referente ao mote da criação do Sistema de Preferências Generalizadas (SPG). O SPG permite a países em desenvolvimento a diminuição de barreiras alfandegárias e direitos aduaneiros no acesso a mercados de países desenvolvidos (determinados sectores e não a totalidade do comércio), sem que esse privilégio seja recíproco.

Assistimos hoje a um desenvolvimento do aumento de acordos comerciais regionais, o que não deixa de ser curioso pois o artigo XXIV apenas previa excepções ao sistema multilateral. Hoje, apenas um membro da OMC, a Mongólia, não tem acordos preferenciais com outros países. No período de 1948-1994, o GATT assistiu a 123 notificações relacionadas com acordos de livre comércio, enquanto, a partir da formação da OMC, em 1995, mais de 300 acordos de livre comércio foram notificados⁶; no entanto, nem todos têm a mesma importância a qual depende dos seus membros e do fluxo de comércio gerado. Uma análise quantitativa pode levar ao engano, já que muitos países se encontram em mais do que um acordo regional. No início dos anos 80, os acordos concentravam-se na Europa e aqueles que existiam fora dela diziam respeito a acordos tipo Norte-Norte, enquanto hoje os acordos tornaram-se muito mais globalizados. Muitos países escolhem aliar-se a outros, numa óptica de ganho de peso nas negociações multilaterais, pois juntar-se a países mais poderosos da OMC é uma forma de fazer valer as suas preocupações.

1.3. Regionalismo: forma de liberalização?

A questão do regionalismo é olhada pelos economistas em termos de avanço da liberalização económica. Será que é com o regionalismo ou com o multilateralismo que o ideal de comércio livre é atingido? Serão estas duas visões da liberalização económica antagónicas ou complementares?

Bhagwati (cit. por Sousa, 2009, p.19) tem uma visão crítica do regionalismo, olha para a questão como criadora de “*stumbling blocs*” ou “*building blocks*”. A perspectiva relaciona-se com o facto de o regionalismo ser um impedimento à livre troca e uma

⁶ Dados retirados do site oficial da OMC, disponíveis em: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm às 15.06 [consultado em 28 de Junho de 2010].

forma de criar ilhas isoladas no seio da comunidade multilateral, deixando de existir um interesse em abrir-se a novos parceiros. O medo de que o regionalismo se torne demasiado proteccionista leva a que Bhagwati aconselhe a OMC a estar atenta à proliferação destes tipos de acordos e que imponha a regra da escolha da tarifa mais baixa para a União Aduaneira (UA), como forma de impedir uma maior discriminação para quem fica de fora. “*Stumbling blocs*”, na medida que são tidos como blocos limitados e impenetráveis, são na óptica de Bhagwati, um dos maiores perigos do regionalismo que, em última análise, poderá conduzir a uma “guerra” entre blocos.

A visão crítica do regionalismo é também suportada por Panagariya (1999) que considera que os acordos preferenciais de comércio, ao poderem excluir alguns sectores, irão restringir sempre a liberalização do comércio. A integração de mercados só será bem vista quando ela for uma integração plena, uma liberalização a 100% das trocas e não como o artigo XXIV da OMC, que prevê as excepções ao princípio da NMF, “o essencial das trocas comerciais”, dando a possibilidade de uma interpretação mais extensiva e subjectiva. Além disso, os outros requisitos do artigo XXIV (eliminação de barreiras às trocas entre os países membros e o não aumento de barreiras face a terceiros) podem ser ludibriados pelo aumento de medidas anti-dumping ou regras de origem.

O que os acordos de comércio preferencial criam é uma ZCL ou mesmo UA o que é tido pelos autores mais críticos como uma ilusão de livre comércio, já que são acordos que discriminam quem fica de fora e excluem sectores chave.

Olhar a discriminação com esta veia liberalizadora pela perspectiva anti-regionalista é olhar e ver discriminação pura. Além do mais, a proliferação de blocos e a utilização

das regras de origem como contraponto/defesa à política liberalizante podem levar ao que Bhagwati chama, de *Spaghetti-Bowls* (Bhagwati, Greenaway e Panagariya, 1998), um emaranhado de redes de diferentes regras de origem que tem como principal consequência dificultar as trocas comerciais, aumentando a sua complexidade e os custos de transacção e, por consequência, são vistos como um apoio ao proteccionismo. Os críticos do regionalismo são acérrimos defensores do multilateralismo, vêem o regionalismo como uma ameaça ao multilateralismo e ao seu objectivo predominante de livre comércio.

Panagariya (1999) demonstra grande preocupação no efeito que o desvio de comércio pode ter na formação de uma ZCL. O prejuízo tende a ser maior quando o bloco é formado entre um país de altas tarifas e um país já com a veia liberalizante bastante desenvolvida. Panagariya dá como exemplo o NAFTA entre os EUA e o México. Bastante crítico, tal como Bhagwati, do conceito de Parceiros Naturais,⁷ no sentido em que as perdas tarifárias serão superiores aos ganhos de importação quando a união se dá entre países de baixas e altas tarifas. Contudo, há que admitir que a aproximação geográfica e comercial trará um menor desvio de comércio.

Outra preocupação do autor, comum aos que têm visões negativas do regionalismo, relaciona-se com a diminuição do incentivo dos países participantes nestes tipos de acordos em continuar a participar na liberalização multilateral, ou seja, que se torne num “*Stumbling Bloc*”. Esta ideia está em íntima relação com a teoria do dominó na qual a pressão dos pares e a difusão do regionalismo levará a que haja um incentivo cada vez maior à formação de blocos comerciais.

⁷ O conceito de Parceiros Naturais prende-se com duas ideias: Desvio de comércio é menor quando o fluxo comercial anterior ao acordo é volumoso; Membros do Acordo são geograficamente próximos.

A expansão de acordos de livre comércio surge, na opinião de outros (Summers, Baldwin, Ethier, entre outros) não como o revês no multilateralismo, mas como o próprio sucesso dele, como um forma de ajudar à difusão do livre comércio.

Os que partilham uma visão positiva sobre o regionalismo consideram-no como uma parte do processo multilateral. Os acordos preferenciais podem ter um impacto positivo na liberalização, devido à sua proliferação. O efeito de externalidade, criado por todo o conjunto de acordos, pode ser superior ao produzido apenas pelo multilateralismo (Ethier, 1998). Aqui, não há uma total negação dos efeitos perversos dos acordos preferenciais, mas a situação de estarem ao abrigo das regras da OMC é condição para que a liberalização seja prosseguida. O regionalismo é tido como complementar ao multilateralismo, no qual existe uma competição pela consecução de acordos que leva a um aumento das trocas e, por consequência, à obtenção de uma maior liberalização comercial.

Contrariamente a Bhagwati, Summers (1991), quando olha para os acordos discriminantes, ao abrigo artigo XXIV, vê liberalização. Há uma ponderação de aspectos positivos que vão além de ganhos económicos, mesmo quando o desvio de comércio é superior à criação de comércio, na medida em que pode ser considerado um aumento de bem-estar. O desvio de comércio pode ser atenuado, nomeadamente, quando se trata de acordos entre os chamados parceiros naturais, já que aqui o regionalismo pode ser visto como institucionalização de uma situação já existente.

O regionalismo não pretende acabar com as negociações multilaterais, nem é uma resposta causada pela frustração do falhanço das rondas da OMC, mas a sua expansão pode ser explicada pela teoria Dominó de Baldwin (Baldwin, 1997). Baldwin considera

que o regionalismo é mais fácil, sem ser, necessariamente, substituto do multilateralismo. A teoria do dominó sugere mesmo que o regionalismo pode trazer benefícios ao multilateralismo, o mesmo é sugerido pela multiplicação de acordos Norte-Sul. Finalmente, Baldwin considera que, pelo facto de o comércio já ser consideravelmente livre, poucos acordos regionais poderão trazer consequências negativas à expansão da liberalização comercial, com as excepções de acordos Sul-Sul. O regionalismo pode ser mais uma vez visto como complementar e paralelo ao multilateralismo. Os acordos preferenciais têm como consequência a difusão da ideia da interdependência e, consequentemente, a noção de diminuição de barreiras nas relações, o que por si só leva a que o regionalismo fomente o multilateralismo em vez de o antagonizar.

A ideia de que a proliferação do regionalismo surge como resposta aos fracassos das rondas negociais da OMC é difundida por Krugman (1993). Os acordos comerciais ao abrigo do artigo XXIV emergem como o verdadeiro sucesso das negociações internacionais relacionadas com a globalização. Aqui é considerado o regionalismo como a segunda melhor opção, quando o multilateralismo não resulta, é a acção directa da economia política.

Michalak e Gibb (1997) consideram que, apesar de estarmos numa fase em que os acordos preferenciais podem parecer excessivos, estes devem ser vistos como o resultado de uma série de políticas económicas nacionais que pretendem regular o sistema internacional, de forma a “reduzir a ameaça competitiva estrangeira e preservar as vantagens da flexibilidade económica e de grandes mercados” (Michakal and Gibb,

1997, pp.274). O regionalismo é também aqui encarado como complementar ao multilateralismo.

Questão fundamental é considerar o regionalismo como forma de permitir o livre comércio ou apenas um modo de formar *stumbling blocs*. Ambas as visões, a negativa e optimista, concordam que são os mesmos objectivos, sejam eles económicos ou políticos, que levam um país a acertar um acordo preferencial com outro país, mais, concordam que não há uma verdadeira separação entre estas duas vertentes. Diferem sim, no facto de ser, realmente, o regionalismo a forma de obter tais objectivos.

1.4. A “Política Externa” da União Europeia

A UE não é um Estado, não tem uma política externa no sentido clássico da palavra. Foi com o decorrer do seu processo de integração que uma postura mais unida se foi desenvolvendo. O Tratado de Roma de 1958 foi aquele que deu às Comunidades Europeias a possibilidade de falar a uma só voz, dando-lhe capacidade jurídica para firmar acordos internacionais. O tratado dá uma série de indicações sobre os aspectos comerciais em relações externas no actual Título IX – Política Comercial Comum (PCC).

Actualmente, a UE relaciona-se com o resto do mundo através da Política Externa de Segurança Comum (PESC), numa vertente de política externa e de segurança, e através da política comercial, com concretização numa rede de acordos comerciais e na ajuda humanitária e ao desenvolvimento. Estes dois pilares da UE encontram-se separados⁸, sendo a política comercial aquela em que os europeus falam verdadeiramente a uma só

⁸ No Tratado de Maastricht de 1992 (também conhecido como Tratado da União Europeia) a PESC correspondia ao pilar intergovernamental (2º Pilar) enquanto a questão comercial recaía no 1º pilar, o chamado pilar comunitário.

voz nos fóruns internacionais. A PCC permite que a Comissão Europeia represente a União e não os Estados-Membros considerados individualmente. A Comissão Europeia, mandatada pelo Conselho Europeu através de maioria qualificada (excepto nos acordos de associação onde é necessário unanimidade), pode celebrar acordos comerciais bilaterais ou multilaterais. Trata-se de um método supranacional, que consente que a UE seja representada na OMC como um conjunto.

A PCC tem como objectivo “o desenvolvimento harmonioso do comércio internacional, para a supressão progressiva das restrições às trocas internacionais e para a redução das barreiras alfandegárias” (art. 131, Tratado de Roma). Tem, no entanto, alguns elementos proteccionistas – pauta externa comum, característica das UA, as quotas de importação, medidas anti-dumping e a conhecida Política Agrícola Comum (PAC) – mas não é uma fortaleza proteccionista. A UE é adepta do liberalismo económico, participa activamente na OMC e, ao firmar acordos de livre comércio com outros países, desenvolve uma rede externa de relações comerciais e incentiva trocas comerciais.

No entanto, a política comercial não está desconectada de objectivos políticos. Através do seu poder económico, a UE vai alargando a sua influência e assumindo-se cada vez mais como um actor internacional, um actor que se distingue dos EUA. A abordagem europeia à cena internacional é diferente, na medida em que a Comunidade se caracteriza por uma abordagem mais diplomática e não de imposição de interesses próprios. A relação com a América Latina é característica disso, conjuga interesses económicos com políticos e é o palco onde a UE pretende por excelência diferenciar-se dos norte-americanos.

O desejo para a prossecução de acordos preferenciais pode advir de variadíssimos actores: os que possam retirar ganhos económicos e vantagens competitivas (exemplo de exportadores competitivos europeus), como também pode provir dos europeístas que, através do fomento do poder comercial da Europa no mundo, possam colmatar a falha da não existência de uma verdadeira política externa única, e assim forjar uma identidade europeia e exportar o modelo de integração europeia (Aggarwal e Fogarty, 2004). As motivações são de diversas índoles, passando da económica à segurança e política externa e também pelo fomento das regras internacionais, como por exemplo, as regras de propriedade intelectual.

Uma das grandes inovações da PCC nos seus acordos preferenciais foi a emergência do inter-regionalismo, da prossecução de acordos entre blocos regionais, como a tentativa de acordo entre a UE e o Mercosul; normalmente, são acordos além comércio, embutidos dos valores europeus da democracia, Estado de Direito e direitos humanos. Há uma tendência para a condução da política comercial, através do inter-regionalismo, contudo, mas essa não é uma estratégia que a UE tenha para com os seus parceiros comerciais mais importantes, nomeadamente, com a América do Norte, onde há uma clara aposta em relações bilaterais. O caso do México também é exemplo desta estratégia, mas tal também não implica que haja uma falência do inter-regionalismo. As duas estratégias são válidas, para que o objectivo de maior liberalização e respeito pelas regras internacionais seja atingido e, ao mesmo tempo, a UE forje um lugar como actor internacional, sem desrespeito pelo multilateralismo e regras da OMC. De facto, os acordos comerciais preferenciais sempre foram vistos como o principal instrumento da política externa da UE (Sapir, 1998), provavelmente a melhor forma de se assumir

como um “*civilian power*”, e como contra-peso à hegemonia norte-americana, principalmente na sua região tradicional de influência, a América Latina.

1.5. O Regionalismo e a UE

O regionalismo europeu é flexível, não há uma doutrina que comande todas as acções comerciais externas europeias, mas uma estratégia pragmática. Não há a imposição do *acquis communautaire*, mas a exportação da ideia de integração regional. Há apenas uma regra comum, uma base económica clara, ou seja, um maior acesso a um determinado mercado que não seria possível alcançar através das negociações na OMC, fazendo com que a UE não deixe de ser um forte apoiante do multilateralismo⁹.

A União apresenta dois tipos de regionalismo: o que se destina ao aumento do fluxo comercial e de IDE, dentro da própria comunidade, e que passa também por novos alargamentos, e o que se destina a uma aproximação a outras regiões ou países. Este último tipo de regionalismo tem como principal objectivo a diminuição de barreiras ao comércio e relaciona-se menos com a integração política, sendo portanto um regionalismo de não-proximidade.

A sua flexibilidade doutrinária admite a adopção de um tipo de negociação com os seus vizinhos (acordos de associação), e uma outra abordagem, quando as negociações se realizam com países distantes do continente europeu (acordos de parcerias económicas, com objectivos de políticas de desenvolvimento e acordos bilaterais, objectivos de ordem comercial).

⁹ Os acordos inter-regionais ou bilaterais possuem, geralmente, objectivos de integração mais profunda do que a facultada pela OMC, consequentemente, contribuem para o fortalecimento do sistema multilateral de comércio (Steinberg, 2007).

A Ronda do Uruguai marca a primeira vez que a UE adoptou uma posição comum em fóruns internacionais. O primeiro acordo comercial com países extra-europeus acontece com Convenção de Lomé I. Paralelamente, foi-se formando o SPG europeu que, na sua pirâmide, hierarquiza os privilégios comerciais das exportações dos diferentes países.

Num nível de relação comercial mais privilegiada com a UE, apresentam-se os países que são potenciais futuros membros. Exemplos disso foram os acordos assinados com os países da Europa Central e de Leste. O objectivo deste tipo de acordos passa por se criarem condições para uma futura adesão; neste sentido, os acordos estabelecem a criação de uma ZCL e procuram uma harmonização de legislação, preparando o sistema judicial e administrativo desses países para a convivência com as regras europeias. Nos acordos com vista à adesão, o *acquis communautaire* é assimilado.

É também nesta lógica que é mantido um diálogo com os países da antiga Jugoslávia, tendo em conta que estes países estão empenhados em fazer vingar os processos de reforma política e económica que iniciaram. A UE mantém com eles os chamados acordos de Estabilização e de Associação. A Macedónia (2004) e a Croácia (2005)¹⁰ têm as suas relações com a UE regidas por esta estrutura. Em última análise, perspectiva-se a entrada destes países para a UE.

O outro caso que se insere nesta lógica de futuros membros, é o caso da Turquia. Neste momento, a Turquia já formulou o pedido de adesão e está ligada à UE desde de 1963 com um acordo de associação; foi criada uma UA¹¹, em 1995. No entanto, muitas dúvidas persistem em relação a esta questão, muitos encontram-se preocupados com a

¹⁰ Montenegro (2007), Bósnia-Herzegovina (2008) e Albânia (2009) assinaram os Acordos de Estabilização e Associação Interinos com a UE que também apresentam o objectivo da criação progressiva de uma ZCL

¹¹ Trata-se de uma UA que não abrange todos os sectores; a agricultura, os serviços e contratos públicos (*public procurement*) encontram-se fora do âmbito desta UA.

questão da democracia, da emigração e mesmo da segurança, enquanto outros vêm com bons olhos a entrada do gigante. Para além de ser um parceiro importante, com um desejo de adesão antigo e um pedido de adesão já efectuado, a Turquia também faz parte da Parceria Euro - Mediterrânica que previa a criação, em 2010, de uma ZCL.

A criação de uma ZCL entre a UE e os países mediterrânicos está plasmada numa série de acordos bilaterais com os diferentes países que constituem esta zona, nomeadamente, Tunísia (1995), Israel (1995), Marrocos (1996), Autoridade Palestiniana (Acordo Interino 1997), Jordânia (1997), Egipto (2001), Argélia (2002), Líbano (2002) e Síria (2004). Esta parceria, no contexto do Processo de Barcelona¹², prevê o estabelecimento de relações comerciais privilegiadas, aliadas a um processo de estabilização política, não esquecendo o fomento da integração regional.

A UE mantém relações com países do continente europeu que não se prevê, num futuro próximo, venham a ser membros do bloco regional. As relações de boa vizinhança estão regularizadas com o acordo que cria a *European Economic Area* (EEA), que diz respeito ao acordo firmado entre a UE e os Estados-Membros da *European Free Trade Organization* (EFTA), permitindo-lhes a participação no mercado interno, mas sem o carácter de estados membros, ou seja, os países deste acordo assumem o *acquis communautaire*, excepto no caso das pescas e agricultura.

Os países africanos mantêm uma relação comercial e política bastante próxima da UE. Com o passado comum que advém de muitos países africanos serem ex-colónias europeias, actualmente estes países inserem-se no quadro das relações externas europeias, pela via do Acordo de Cotonou, assinado em 2009, que tem como objectivo a

¹² Processo que rege as relações da UE com os países mediterrânicos. Deve o nome à Declaração da Conferência ministerial euro - mediterrânica de Barcelona de 27 e 28 de Novembro de 1995.

criação de uma associação de ajuda ao desenvolvimento com os países da África, Caraíbas e Pacífico (ACP). Este acordo aparece na sequência dos acordos de Lomé e da necessidade de se manter laços especiais com ex-colónias europeias. O Acordo de Cotonou prevê a criação de *Economic Partnership Agreements* (EPAs)¹³ que neste momento estão em negociação com seis sub-regiões ACP. Para além deste caso, a UE mantém relações específicas com a África do Sul, país mais desenvolvido do continente o que exige um trato diferente. A África do Sul é um dos elementos signatários dos acordos acima referidos, mas como é um país mais desenvolvido, os pressupostos do acordo de Cotonou não são aplicáveis, pelo que as relações com a Europa são desenvolvidas ao abrigo do acordo de desenvolvimento e cooperação assinado em 1999, com o objectivo de criar uma ZCL.

Os acordos com os países ACP já têm muita tradição, nomeadamente na ajuda ao desenvolvimento e no acesso preferencial ao mercado europeu. No entanto, esta lógica está a ser redefinida com a formação das EPAs e, com maior insistência, na reciprocidade de comércio e em outros temas, como a própria integração regional, pode ser uma forma de institucionalizar o regionalismo.

A UE mantém relações com a Ásia, através de um processo informal de diálogo iniciado em 1996, o qual junta os países da ASEAN à China, Coreia do Sul e ao Japão. A aproximação subentende uma melhor cooperação nas questões políticas, económicas/comerciais e culturais; prevê também ajudar a uma expansão europeia nos aspectos comerciais e de IDE, na região.

¹³ Acordos de Parcerias Económicas ou EPAs (sigla em inglês de *Economic Partnership Agreements*) são esquemas que permitem a criação de ZCL, são uma reacção às críticas de não reciprocidade dos acordos comerciais preferenciais, incompatíveis com as regras da OMC.

As relações com a América Latina são consideradas para o desenvolvimento do presente trabalho, mas não fogem aos mesmos objectivos das relações mantidas com o resto do mundo, acrescentando também o facto de a América Latina ser a região do mundo onde o processo de integração mais se aproxima do processo de integração europeu, o que pode tornar a América Latina num elemento chave para o diálogo e prossecução de objectivos comuns.

Capítulo 2 – As relações entre a UE e a América Latina

2.1. A relação política e económica entre a UE e a América Latina: Os primeiros contactos

A América Latina não é um dos principais parceiros comerciais da UE (Tabela 1), mas a UE tem procurado uma aproximação política e comercial ao continente. As relações entre a UE e a América Latina, iniciam-se com a formação da Comunidade Económica Europeia em 1957. Esta relação desenvolve-se em três níveis: regional, sub-regional e bilateral. Inicialmente, as duas regiões encontravam-se bastante afastadas. A América Latina era vista como área de influência norte americana e era, política e economicamente, instável o que dificultava um diálogo periódico e profundo; por outro lado, a então Comunidade Económica Europeia estava centrada no seu processo de integração e privilegiava países/regiões que mantinham relações de longa tradição com os seus Estados-Membros. Assim, os contactos nas décadas de 50 e 70¹⁴ foram bastantes fracos. Era uma relação mais bilateral, centrada em cada país, individualmente, e de forte cariz comercial.

¹⁴ Divisão da relação por época elaborada de acordo com Trein & Cavalcanti (2007).

Tabela 1 Parceiros comerciais UE: Importações + exportações (Extra UE, 2009)

Posição	Parceiros	Milhões de	
		Euros	%
1	E.U.A	364.278,4	15,9%
2	China	296.312,5	12,9%
3	Rússia	180.990,1	7,9%
4	Suiça	162.313,4	7,1%
	Noruega	106.343,6	4,6%
6	Japão	91.819,9	4,0%
7	Turquia	79.951,4	3,5%
8	Coreia do Sul	53.547,6	2,3%
9	Índia	52.894,8	2,3%
10	Brasil	47.223,1	2,1%
11	Canadá	40.208,1	1,8%
12	Singapura	35.019,3	1,5%
13	Argélia	32.009,6	1,4%
14	África do Sul	31.025,5	1,4%
15	Arábia Saudita	30.493,5	1,3%
....
20	Líbia	26.464,1	1,2%
21	México	25.731,7	1,1%
22	Malásia	24.393,1	1,1%
....
33	Croácia	15.118,8	0,7%
34	Argentina	12.943,4	0,6%
35	Chile	11.952,2	0,5%
36	Vietnam	11.518,6	0,5%
37	Angola	10.102,7	0,4%
....
41	Qatar	8.521,5	0,4%
42	Venezuela	7.547,3	0,3%
43	Belarus	7.539,8	0,3%
44	Colombia	7.268,3	0,3%
45	Paquistão	6.925,3	0,3%
...
50	Nova Zelândia	4.826,3	0,2%
América Latina		134.669,2	5,9%

Fonte: Eurostat

O primeiro contacto formal dá-se na década de 60, com a criação de um grupo de contacto entre os serviços da Comissão e missões dos países latino-americanos, de forma a estudar-se interesses comuns. Estes primeiros contactos são coincidentes com a instauração, na América Latina, de regimes ditatoriais, bem como a adopção por parte dos latino-americanos de políticas de substituição de importações, o que dificultava resultados práticos. Com duas crises petrolíferas e o aumento do desemprego, a Europa vê-se obrigada a orientar a sua visão para o exterior, começando a mudar a percepção da

importância da América Latina como continente estratégico, iniciando uma série de esforços de aproximação.

A Declaração de Buenos Aires de 1970 abre caminho a uma relação mais próxima. Ao estabelecer uma comissão conjunta permanente, inicia-se uma série de conversações entre a Comissão e o Grupo Latino-Americano de embaixadores. É no seio destes contactos que se concluem os primeiros acordos comerciais, acordos de primeira geração, entre a UE e alguns países latino-americanos¹⁵ (Martin, 2002). Os acordos com a Argentina em 1971, Uruguai e Brasil em 1973 e com o México em 1975 visavam a expansão do mercado europeu e eram embutidos de objectivos de cooperação económica, mas apenas reconheciam o trato NMF (Alonso, 2002); assim, deste tipo de acordos não se adivinha nenhuma vantagem, para além daquelas já assumidas no âmbito do GATT/OMC. Além do mais, a UE centrava a sua política comercial nos países do Acordo de Lomé.

A posição secundária da América Latina na rede de relações externas europeias era notória quando analisadas as características dos acordos quadro de cooperação, que pautavam a relação, que segundo Alonso (2002) eram acordos escassamente institucionalizados e onde se continuava a exercer uma posição dominante escolhendo os pressupostos dos tratados unilateralmente, mantendo, em certa medida, uma postura proteccionista, alienando destes acordos os produtos que considerava estratégicos, nomeadamente os agrícolas.

¹⁵ Até às negociações dos acordos de Primeira Geração, a relação foi pautada pela elaboração de memorandos da Comissão, onde era frisado o interesse em estreitar relações com os latino-americanos. Em 1966, o grupo de países latino-americanos com representação em Bruxelas responderam a esse interesse da Comissão com o “Memorando Latino-americano de 1966”, onde é proposta a criação de uma comissão conjunta permanente que aborde assuntos de comum interesse. O diálogo de cariz inter-parlamentário também foi relevante na condução de uma relação de melhor conhecimento mútuo.

A década de 80 é marcada pela preocupação em relação aos direitos humanos, em que a ajuda técnica e financeira para o desenvolvimento, por parte da UE, ascendeu a um certo nível de preponderância. A política de ajuda ao desenvolvimento é inicialmente marcada por laços históricos, mas os países latino-americanos tinham uma tendência para ver esta ajuda, na altura bastante focada a nível nacional, como um foco de relação tipo colonial, no sentido que, através da ajuda técnica e financeira, se podia exercer uma influência política e económica, mantendo a América Latina numa posição de dependência face ao poderio europeu (León & Morales, 1997).

Esta época não deixa de estar marcada por um carácter bastante bilateral¹⁶, mas há, de facto, um estreitamento de relações que será importante no papel que a UE irá, posteriormente, desempenhar no conflito da América Central. Será este conflito que levará ao início do chamado diálogo de San José, onde a UE se envolve de forma a mediar o conflito. O diálogo de San José irá aumentar o carácter político da relação¹⁷, abrindo uma nova época de relações entre a UE e a América Central, tornando-a num destino preferencial de cooperação e ajuda comunitária.

O papel preponderante da UE na resolução do conflito da América Central abre as portas a uma relação política mais coesa e diferente da caracterizada pelos norte-americanos. É neste ambiente que os acordos de segunda geração se iniciam.

A segunda geração de acordos distingue-se da primeira, pelo seu carácter mais ambicioso, pela forma como se avança em termos de cooperação económica e se entra

¹⁶ Segundo Ayuso (2009) até a ajuda ao desenvolvimento tinha um carácter bastante bilateral, já que a diversificação de interesses plasmados, tanto do lado europeu como do lado latino-americano, dificultava um apoição comum. As assimetrias na região acabavam por ser um obstáculo a uma verdadeira associação bi-regional, bem como o facto de a UE se ver a braços com um novo alargamento, tendo que se centrar mais em si própria.

¹⁷ O diálogo de San José inicia a distinção entre a abordagem dos EUA, pautada pelo intervencionismo, e a europeia que aqui têm um abordagem mais diplomata de mediar o conflito.

em questões de um cariz mais político. Não deixam de ser acordos movidos, essencialmente, por factores comerciais. Há, no entanto, uma preocupação crescente na ajuda ao desenvolvimento e propalam-se, de uma maneira ainda que superficial, ao campo político. Neste sentido, é assinado em 1980, com o Brasil, um acordo de cooperação em substituição do anterior acordo comercial; em 1983 é a vez do Grupo Andino, e em 1985, após, no ano anterior, se ter dado origem ao Diálogo de San José, é assinado um acordo de cooperação com os países da América Central.

Há que referir o papel impulsionador desta relação desempenhado pelos países Ibéricos, aquando da sua adesão à então Comunidade Económica Europeia, em 1986. O papel destes países, na altura, década de 80, na ajuda ao desenvolvimento e a nível comercial era limitado; contudo, as grandes afinidades históricas e culturais entre a América Latina e a Península Ibérica não estiveram ausentes na nova fase de relações, mais próspera.

São os acordos de segunda geração que marcam o fim da relação marcadamente bilateral, iniciando-se assim um novo tipo de contactos modelados por uma abordagem mais sub-regional, marcada por uma política que, para além de comercial, era também de cooperação para o desenvolvimento.

2.2. Os acordos de terceira geração e quarta geração: início da Parceria Estratégica

No final dos anos 80 assistimos ao começo de uma nova geração de acordos, os acordos de terceira geração. Estes novos acordos são produto de um novo mundo globalizado, do fim da guerra fria e uma mudança no pensamento comercial latino-americano; é o

fim das políticas de substituição de importações e o nascer de um pensamento mais liberal; é também a época do nascimento do bloco de integração regional mais importante na América Latina, o Mercosul. É neste sentido que os acordos de terceira geração são um espelho do relançamento dos processos de integração e de uma perspectiva optimista sobre a liberalização comercial, onde há uma abertura, não só comercial, mas também política, ao mundo globalizado.

Os acordos de terceira geração mantêm os mesmos objectivos dos anteriores - liberalização do comércio e ajuda ao desenvolvimento -, mas vão mais além no plano político. Estes são os acordos que instituem a “cláusula democrática”¹⁸ que condiciona os programas de cooperação e assistência técnica e financeira à constância da democracia e respeito pelos direitos humanos.

Ao incluir esta cláusula nos acordos, a UE mostra-se empenhada na defesa da democracia¹⁹ e consequente estabilização da América Latina; é mais uma oportunidade da UE se estabelecer como um *civilian power* e de se distinguir da postura mais intervencionista norte-americana.

Para além da “cláusula democrática”, é também incorporada nos acordos a chamada “cláusula evolutiva”, na qual as partes se comprometiam de uma forma continuada, empenhadas no aprofundamento da cooperação, tendo um compromisso de os acordos se tornarem mais profundos e da possibilidade de firmar um acordo posterior mais completo.

¹⁸ Segundo Malamud (2008) a cláusula democrática incorporada nos acordos de terceira geração pode ser considerada como uma posição de superioridade, por parte da UE, já que esta não é recíproca.

¹⁹ É importante considerar a vertente democrática como tendo ligações com a estratégia económica conduzida pela UE, na sua relação com a América Latina, no sentido em que a promoção da democracia, ao permitir uma maior estabilidade, terá consequências positivas na inserção dos países, na economia global (Youngs, 2002).

Estes acordos firmam-se em 1990, com a Argentina e com o Chile. O acordo com o México surge em 1991, bem como com o Uruguai; já o acordo com o Brasil e com o Paraguai surge em 1992, e em 1993 é a vez do Grupo Andino.

O carácter bi-regional das relações começa a aprofundar-se nesta época e será preponderante nos acordos de quarta geração. A par da evolução dos acordos, a formação do Grupo do Rio²⁰, em 1986, irá dar à América latina um foco maior de crescimento como região, sendo o mote para o desenvolvimento de um diálogo mais institucionalizado, à volta das cimeiras bianuais, tendo como data de início o ano de 1999.

Os acordos de quarta geração, que ocorrem na segunda metade dos anos 90, aparecem como um passo na subida da América Latina na importância que a UE lhe consentia²¹, sendo fundamentais para a constituição do conceito de Parceria Estratégica desenvolvido nas cimeiras (Alonso, 2002). No entanto, esta subida nas preferências da UE só aconteceu de modo preponderante na sua vertente económica, pois a sua vertente política ficou mais uma vez aquém das expectativas.

Em 1995, dá-se o primeiro acordo de quarta geração, implicando desde já um maior enfoque político²²: trata-se do Acordo Inter-regional de Cooperação entre a UE e o Mercosul de 1995. Outros lhe seguiram, como o caso do Chile, em 1996 e do México em 1997. Estes acordos tinham, em última análise, o objectivo de criação de uma ZCL entre os seus participantes, mas apenas os casos do México e Chile se vieram a concretizar. Para além da manutenção da cláusula evolutiva e democrática, estes

²⁰ Mecanismo de consulta criado em 1986 que engloba Estados Latino-Americanos.

²¹ Segundo Krakowski (2008, p. 120) os acordos de quarta geração são mais complexos no nível comercial e incluem já questões de Singapura, como por exemplo questões de competitividade, de mecanismos de solução de divergências, facilitação do comércio, etc.

²² De facto, os acordos tinham como premissa um maior enfoque em questões de política e de cooperação, mas na prática tornaram-se dependentes dos aspectos económicos.

acordos também contemplaram uma maior liberalização no comércio de uma forma preferencial e recíproca (Tabela 2). Estes acordos quadro de cooperação, por envolverem mais do que a simples relação preferencial, tornaram-se mais complexos para negociar.

Tabela 2 Comparação entre os acordos de terceira e quarta geração

	Terceira geração	Quarta Geração
Diálogo Político	Nível baixo	Nível alto
Cooperação	Alcance limitado	Acesso aos Programas Europeus
Acesso ao Mercado	Preferências limitadas	Tratamento Assimétrico
Agricultura	Exclusão de produtos sensíveis	Tratamento Assimétrico
Investimento	Não	Sim
Serviços	Não	Sim
Compras - sector público	Não	Sim
Subsídios	Não	Sim
Anti-dumping	Não	Sim
Política de competitividade	Não	Sim
Mecanismo de solução de divergências	Não	Sim
Facilitação de comércio	Não	Sim
Normas técnicas e certificados de conformidade	Não	Sim
Alfândegas	Não	Sim
Comércio Electrónico	Não	Sim

Fonte: Grisanti (2004)

Os acordos de quarta geração são, em muito, influenciados pelo contexto de política internacional, surgem após a conclusão da Ronda do Uruguai, do nascimento do Mercosul e da assinatura do NAFTA,²³ desenvolvimentos esses que terão influência nas posições comerciais europeias na América Latina, nomeadamente quando se trata de

²³ A assinatura do NAFTA irá pressionar a UE para a negociação de um acordo com o México com vista a não perder o mercado mexicano e aproveitar a oportunidade de tornar o México numa plataforma de entrada no mercado norte-americano. A influência que a assinatura do NAFTA surtiu nas relações Europa - México será desenvolvida no Capítulo 4 do presente trabalho.

acordos de livre comércio que envolvam os EUA já que rivalizam com a posição europeia na América Latina.

Até aos acordos de quarta geração, o desenvolvimento do relacionamento comercial está em muito ligado ao SPG, sistema que a América Latina considerava bastante desfavorável e unilateral, o que impediu um desenvolvimento de uma relação bi-regional entre iguais.²⁴

A década de 90, década bastante frutuosa na relação, já tinha trazido melhoramentos no acesso ao mercado comunitário; afinal, foi a década que viu nascer os SPG especiais, como o caso do SPG Droga, destinado à luta contra o tráfico de drogas, incentivando o fim da produção de drogas, em troca de um acesso ao mercado europeu mais privilegiado que o simples SPG.

Relativamente à relação comercial, Sanahuja (2000a) considera três etapas: uma primeira etapa entre 1970 e 1982, período que envolve a crise da dívida externa e em que se verifica um aumento das trocas comerciais; uma segunda etapa, primeira metade dos anos 90 onde o IDE europeu na América Latina cresce e onde há um grande desenvolvimento das relações comerciais; e uma terceira etapa, segunda metade dos anos 90, onde os desenvolvimentos comerciais se ligam aos acordos de quarta geração. Foram estes acordos que na sua evolução prepararam o caminho para o início da parceria estratégica, conceito introduzido na cimeira do Rio de 1999.

²⁴ Segundo Sanahuja (2000a) o SPG poderá ser criticado por não oferecer tarifas baixas a certas indústrias, por não solucionar o problema das barreiras não tarifárias, por não contribuir para a diversificação produtiva e pela sua falta de transparência. O mesmo autor acrescenta que mesmo com a evolução do SPG, para a América Latina, os benefícios são insuficientes, visto que uma das evoluções foi o SPG passar a considerar o grau de desenvolvimento como forma de qualificar, se um determinado país pode ser ou não beneficiário, assim, a médio prazo, vários países ou sectores vêm-se excluídos já que a maior parte dos países da América Latina são de rendimento médio.

2.3. Parceria Estratégica: As Cimeiras

Os acordos de quarta geração, ao objectivarem a criação de ZCL, estavam centrados nos aspectos comerciais, na vertente política, social e cultural, de ajuda mútua, que viriam a ser desenvolvidos nas cimeiras UE-América Latina e Caraíbas (ALC)²⁵. Este conceito prevê uma relação entre parceiros iguais, plasmada em acordos de associação, e antevê uma integração nos aspectos sociais e culturais. Esta lógica de parceria insere-se na condução de desafios temáticos: coesão social, promoção do multilateralismo, respeito pelos direitos humanos, democracia e Estado de Direito e ambiente. É uma continuação de objectivos que já vinham a ser consagrados em acordos anteriores, assistindo-se então, para além da institucionalização dos mesmos, a uma elevação da sua preponderância. É o culminar de um processo de institucionalização do diálogo político, iniciado em 1995, com o documento “União Europeia - América Latina: Actualidade e perspectivas do reforço da Parceria (1996-2000)” que permitira institucionalizar o diálogo entre a UE e o Grupo do Rio e o de San José.

Estas reuniões, ao se centrarem em três eixos fundamentais - diálogo político, relações económicas e financeiras e multilateralismo -, permitem um melhor conhecimento mútuo e reforçar o papel das duas regiões na cena internacional. Prossegue-se com a estratégia de apoio ao processo de integração regional, inserida no contexto multilateral.

Até à data, para além de 1999 no Rio, já se realizaram mais cinco cimeiras: a de Madrid (2002), a de Guadalajara (2004), a de Viena (2006), Lima (2008) e Madrid (2010).

²⁵ É importante referir que nas relações institucionalizadas, através de cimeiras, a presença da região das Caraíbas, que, apesar de estar geograficamente dentro da região, poderá contribuir para a complexidade das relações, visto esta região já ser objecto de tratamento nos acordos ACP. Segundo Cortés (2001) a presença das Caraíbas prende-se com o facto de se adoptar uma perspectiva hemisférica, bem como de ganhar apoios entre os parceiros europeus de forma a dotar o Continente de uma maior atenção.

A cimeira de 1999 marca a ruptura com o passado incipiente de carácter político, segundo Trein & Cavalcanti, (2007) e é o reconhecimento do falhanço da estratégia de compartimentar a realidade até então seguida. O conceito de Parceria Estratégica propõe uma integração simultânea de todas as realidades envolvidas na relação. Pretendia criar uma estrutura que possibilitasse a discussão de valores e objectivos comuns, segundo Malamud (2008), tratava-se de uma carta de boas intenções com a pretensão de que a Parceria fosse a resposta ao novo mundo globalizado e se transformasse num género de solidariedade internacional, assente no respeito pelo direito internacional, “soluções em conjunto para problemas globais”²⁶.

Por sua vez, a cimeira de Madrid realizou-se durante a Ronda Doha da OMC o que veio a reflectir-se na declaração final (Trein & Cavalcanti, 2007). Seguindo o optimismo do início da Ronda, também a declaração final se caracterizou pelas boas perspectivas dadas ao futuro da relação, nomeadamente nas negociações dos acordos de associação²⁷. Contudo, não há uma hierarquização de objectivos, nem se propunha o estabelecimento de um prazo, não se exploram todas as oportunidades que um fórum deste género poderá ter, deixa-se muita coisa em aberto, e decide-se esperar pelo fim da Ronda, para que haja acordo em certas questões comerciais, nomeadamente a questão agrícola.

O prolongamento das negociações da Ronda Doha influenciou as negociações para o avanço dos acordos, estando estes acordos dependentes da finalização da Ronda. É aqui que o problema da PAC, sempre presente nos acordos, se torna mais influente, transpondo-se para a posição da UE de só suavizar as restrições da PAC mediante um

²⁶ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, seguimento da primeira cimeira entre a América Latina, as Caraíbas e a União Europeia /* COM/2000/0670 final.

²⁷ Segundo Rojas (2008), os acordos de associação são instrumentos com o objectivo de ampliar o conceito de alianças comerciais, nomeadamente de uma maneira diferente daquela utilizada pelos EUA. Estes incluem, para além do pilar comercial, relacionado com o livre comércio (característica dos acordos dos EUA), um pilar complementar fundamental que envolve questões de diálogo político e de cooperação para o desenvolvimento.

acordo na OMC. Torna-se evidente, com esta ausência de consequências práticas na relação, o tom demasiadamente declaratório das cimeiras.

As duas cimeiras seguintes continuam a ser marcadas pelo mesmo tom declaratório embutido de boas intenções. Nestas duas cimeiras, as condicionantes externas acabam por ser os actores principais, o mundo em mudança causado pelo 11 de Setembro acabou por assombrar as conversações.

Em 2005, a Comissão Europeia adoptou um documento²⁸ que pretendia intensificar as relações entre as duas regiões, renovando a estratégia seguida nas últimas décadas anteriores e adaptar a relação aos desafios do futuro. Hoje, as prioridades políticas para a América Latina estão plasmadas na Comunicação da Comissão “A União Europeia e a América Latina: uma parceria entre protagonistas globais”²⁹, de 2009, que actualiza a de 2005. A institucionalização das cimeiras foi vista como um compromisso de longo prazo, que em certa medida, permitiu à UE recuperar do descrédito que os latino-americanos tinham em relação ao empenhamento europeu.

É neste ambiente que a Cimeira de Viena começa. A Comissária das Relações Externas de então, Bernita Ferrero-Waldener, demonstrou, nos encontros preparatórios, grandes expectativas face à cimeira. No entanto, a opinião generalizada é que foi uma cimeira que ficou muito afastada das expectativas nela depositadas. De facto, ela foi organizada após o fracasso do referendo constitucional europeu, e no rescaldo dos problemas sentidos na Comunidade Andina das Nações (CAN)³⁰ e depois de se ter iniciado o processo de nacionalizações iniciado pelo governo da Bolívia. No entanto, ficou

²⁸ COM (2005) 636 final.

²⁹ COM (2009) 495/3.

³⁰ Os países da CAN vinham de uma série de negociações onde procuraram assinar acordos bilaterais com os EUA à margem da própria comunidade regional da qual faziam parte. A crise culminou com a saída da Venezuela da comunidade e o pedido para dar entrada no Mercosul.

decidido dar início às negociações de um Acordo de Associação entre a UE e a América Central. As negociações para um Acordo de Associação entre a UE e a CAN ficaram pendentes devido à instabilidade da formação regional. Nesta cimeira também se lançaram as bases para os diálogos sectoriais, importantes nos acordos que envolvem a vertente comercial, e decidiu-se aprovar a criação de um Parlamento Conjunto, importante na manutenção do diálogo entre cimeiras.

A cimeira seguinte pautou-se mais uma vez por um tom demasiado genérico e reforçou a ideia que a agenda bi-regional era difusa. Tornou-se claro que nem a Europa sabe o que deseja da América Latina, nem esta sabe o que pretende da Europa. O protagonismo ficou no lado da CAN e sobre as suas dificuldades internas.

A cimeira de Madrid tornou-se importante, era necessário impulsionar a relação. Foi a cimeira em que os chefes de Estado e de Governo decidiram retomar o processo de negociação da criação de uma ZCL, com o Mercosul e com a UE, processo que estava parado desde a assinatura, em 1995, do Acordo de Associação. A cimeira finalizou-se com a apresentação de um plano de acção com a definição de áreas prioritárias, para a cooperação, e com acordos com a Colômbia e o Peru, ficando-se mais perto de um acordo com a América Central.

As cimeiras são o ponto-chave de toda esta relação. Permitem o aprofundamento das relações e o conhecimento de problemas comuns, para além de proporem objectivos de longo prazo. A fim de aprofundar relações, à margem das cimeiras, são realizados vários tipos de encontros da sociedade civil, e nos anos em que não há cimeiras, reúnem-se os representantes ministeriais da UE e do Grupo do Rio. Realizam-se também encontros focalizados em aspectos específicos, nomeadamente a condução de

negociações para acordos de associação. Para reforçar a cooperação bi-regional, foi criado uma série de planos, com vista à coesão social (Eurosocial), cooperação territorial (URB-AL), desenvolvimento de pequenas e médias empresas (AL-Invest), ensino superior (Alfa), sociedade de informação (@Lis) e energia sustentável.

No entanto, as cimeiras também possuem limitações: os avanços no conceito de Parceria Estratégica estão demasiado dependentes do sucesso das cimeiras e estas, muitas vezes, seguem o tom protocolar e não produzem efeitos práticos. Segundo Maihold (2006), a diplomacia das cimeiras parece ter chegado ao fim, com o alargamento da União, em que um maior número de membros dificulta o consenso, para além dos novos Estados terem poucas ou nenhuma afinidades com os latino-americanos. O mesmo autor considera que o excesso de voluntarismo político e a agenda demasiado ampla das cimeiras tendem a desvitalizar o próprio processo. As declarações finais e os acordos daí saídos têm vindo a perder o seu carácter vinculativo e apresentam uma arquitectura variável, acordos biregionais coabitam com bilaterais, podendo vir a dar a imagem de que a UE só se mostra interessada nos acordos que lhe podem dar ganhos e desinteressa-se da qualidade da relação, aquilo que Gratus (2008) chama de bilateralismo selectivo.

Em todo o processo de aproximação das regiões nunca houve, propriamente, um equilíbrio entre o político e o comercial. O enfoque dado a cada vertente sempre dependeu muito das vicissitudes da realidade política de cada região, contudo não se pode deixar de ver a preponderância do carácter económico como forma de avaliação do sucesso dos contactos.

Há que referir também as diferenças entre os blocos. Ao contrário da UE, bloco regional com um carácter institucional e processos de decisão definidos e com estabilidade que vários anos de formação lhe conferem, a América Latina é um pote de diferentes países tão diversificados e ao mesmo tempo semelhantes; não é, de facto, um bloco coeso, existindo formações regionais diferentes que coexistem, mas nem sempre pacificamente. Aliás, um dos argumentos utilizados pela Comissão sobre a falta de passos concretos na evolução da Parceria Estratégica, prende-se com o facto de a América Latina não falar a uma só voz. Tais vicissitudes levaram a que não houvesse uma política comunitária única para a região. É também na procura de um grupo de directrizes comuns que a UE tem vindo a apoiar os processos de integração regional latino-americano.

2.4. Actualidade e perspectivas futuras

Actualmente, estão em vigor acordos de associação com o Chile e com o México. As negociações com o CAN e a América Central encontram-se dependentes dos avanços das negociações da Ronda de Doha. Espera-se que as negociações com o Mercosul avancem após as declarações da Cimeira de 2010. O impulso de finalização dos dois primeiros acordos deu-se pela própria acção dos Latino-americanos, quando decidiram apostar na liberalização com os EUA que pressionou a UE a agir e mudar a sua postura, até então muito assente no SPG. A UE não actuou, foi obrigada a reagir. A mudança das regras na OMC que impedem o estabelecimento de acordos preferenciais não recíprocos, entre países de diferentes graus de desenvolvimento, também tiveram influência na mudança de estratégia. Hoje, a UE está também empenhada na implementação de ZCL, com a zona do mediterrâneo e com os países da ACP.

A criação de uma ZCL entre países com assimetrias no desenvolvimento, pode gerar graves problemas. Neste sentido, a UE comprometeu-se a elaborar estudos de impacto e sustentabilidade sobre a CAN e a América Central, bem como para o caso do Mercosul. Em todos os casos, deverão sempre ser criados períodos de transição e isenção de determinados produtos sensíveis.

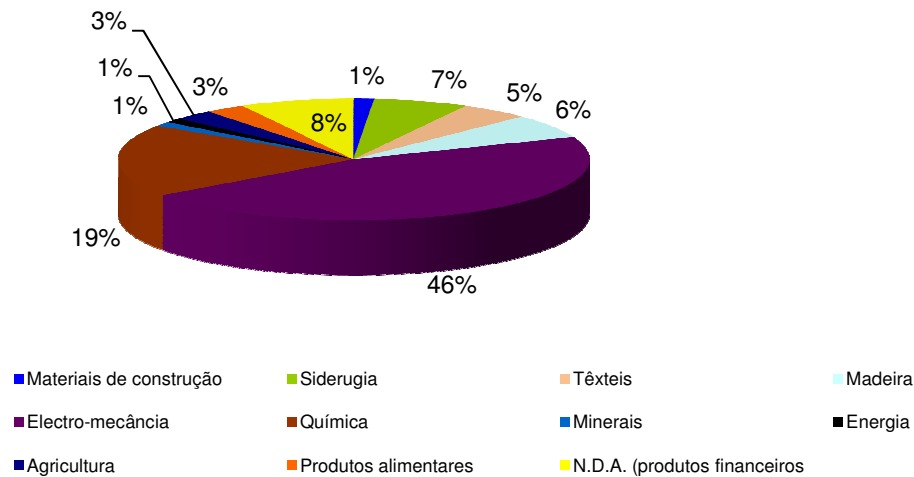
Até à cimeira de 2010, foram as negociações com a América Central que avançaram com melhor ritmo. É uma negociação multilateral, alicerçada nos membros do Sistema de Integração Económica da América Central (SICA)³¹. Neste sentido, existem avanços no que diz respeito à criação de uma UA. As negociações com a CAN já não são tão esperançosas, muito devido às desavenças no seio da comunidade, que não permitem uma posição comum. A Bolívia decidiu deixar a negociação regional avançar numa perspectiva bilateral. Actualmente, as negociações comerciais realizam-se com a Colômbia, o Peru e o Equador. A falta de posição comum junta-se ao facto da CAN não ter uma pauta aduaneira comum.

As negociações com o Mercosul têm vindo a esbarrar na questão agrícola, por parte da Europa, e na questão industrial, pela parte do Mercosul. A questão agrícola é sinuosa para alguns países europeus, já que o sector agrícola ainda tem peso nas exportações europeias (Gráfico 1), e é um sector no qual os latino-americanos são competitivos e que representa um peso considerável na sua carteira de exportações (Gráfico 2). A UE tem vindo a assumir a posição de que as possíveis perdas criadas por concessões agrícolas só poderão ser colmatadas através de um acesso, sem restrições, ao mercado do Mercosul, nos sectores dos serviços, industrial e de compras públicas, o que é visto

³¹ A organização tem como objectivo fundamental a integração na América Central do qual fazem parte os seguintes Estados: Belize, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Panamá.

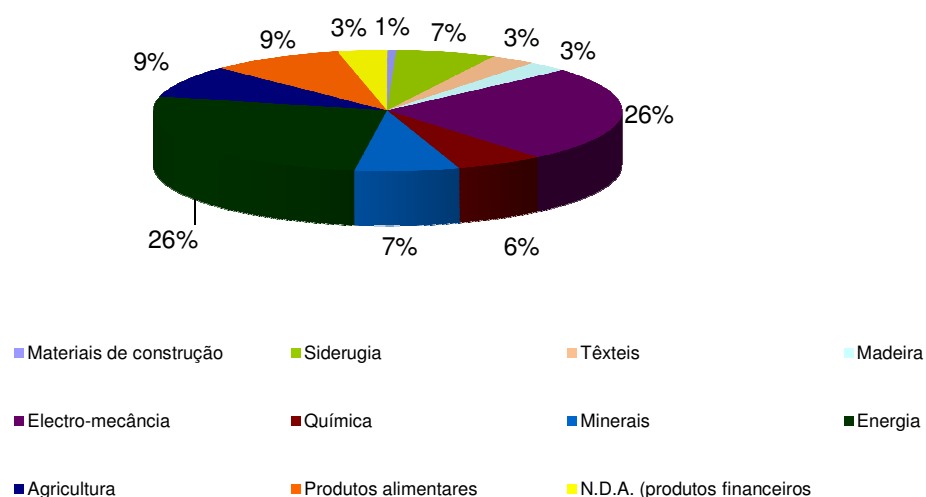
com grande reticência pelo Mercosul, nomeadamente, pelo Brasil. Segundo Ayuso (2009), a Ronda Doha e a importância dada pelas partes a essa negociação também tem vindo a dificultar as próprias negociações, ao que se junta o facto de existirem diversos acordos comerciais entre a UE e os países do Mercosul, vistos individualmente, ou mesmo entre estes e países europeus.

Gráfico 1 Caracterização das exportações da UE a 15 (% , 2008)



Fonte: Chelem

Gráfico 2 Exportações da América Latina (% , 2008)



Fonte: Chelem

A UE tem vindo a aproximar-se do Brasil, com o qual negociou, em 2007, uma associação estratégica. A aproximação do Brasil pode pôr em causa a estratégia bi-regional adoptada com o Mercosul, podendo ser mesmo uma alternativa e pode, no futuro, ter um resultado semelhante aos acordos com o Chile e o México. A possibilidade de um acordo com o Brasil, à margem do Mercosul, não deixa de ser excluído pelos mais cépticos, mas, em contrapartida, este processo de aproximação pode ser visto na perspectiva de desenvolver o diálogo político, no sentido de desbloquear as negociações com o próprio Mercosul, devido ao peso negocial do Brasil dentro desta estrutura.

A UE vê na América Latina um caminho para se afirmar internacionalmente, ao tratar-se de um continente emergente e peça fundamental na condução da PESC (Martin, 2002), pois que a América Latina tem, na sua aproximação à Europa, um incentivo ao seu próprio processo de integração regional e consequente estabilização económica e política, bem como um distanciamento da influência norte-americana na região.

Hoje persiste a ideia de que nenhum espaço cumpriu as expectativas que o outro nele depositou. Consciente de algumas limitações da diplomacia de cimeiras, bem como do processo de integração regional latino-americano, a hipótese de sucesso da relação poderá passar, por exemplo, no caso da CAN, pela abertura de canais de diálogo com aqueles que têm vindo a mostrar um maior interesse, nomeadamente a Colômbia ou a Venezuela; o mesmo poderá acontecer, e em certa medida já está a suceder, com o Brasil. Ao enveredar por este caminho, a UE poderá pôr em causa, de certa forma, o compromisso europeu com o regionalismo. Ao decidir manter o forte pendor regionalista, a UE poderá vir a empenhar-se num diálogo mais privilegiado com a Comunidade Sul Americana das Nações³², mesmo correndo o risco de esta não estar tão desenvolvida. Esta poderá ser uma alternativa à vertente bilateralista da relação. Outra solução passa pela afirmação de ambas as partes, como sócios estratégicos, liberando-se do actual estado de indecisão, de recuos e avanços, que tem caracterizado a relação. O tom declaratório presente em quase todas as cimeiras deverá ceder lugar ao compromisso plasmado em prazos e objectivos contratuais concretos, e, assim, assumir o diálogo bi-regional como preferencial. O diálogo político, mais imaginativo e flexível, poderá ser, se melhor desenvolvido, um veículo interessante para os acordos comerciais já que estes carecem de vontade política.

³² Comunidade criada em 2004 com o objectivo de criar um grande mercado único ao integrar o Mercosul e a CAN.

Será possível um Acordo de Associação sem uma ZCL? Segundo Freres (2006), é este tipo de relação que a CAN e a UE têm vindo a cimentar, num diálogo político e num acordo de cooperação, juntamente com o SPG. Trata-se de saber se esta é uma boa solução, já que o SPG é considerado como um sistema pouco favorável a longo prazo. A criação de uma ZCL é do interesse latino-americano, mas a UE tem vindo a mostrar-se reticente e cautelosa. Mas mais importante é definir o que se pretende com o termo Parceria Estratégica: se é apenas um conjunto de boas intenções num tom declaratório, ou seja, se é apenas um compromisso moral e ético de união, em torno de assuntos de mútuo interesse, ou se coordenam esses interesses e se cria uma acção com consequências práticas. Os acordos de associação permitem manter diálogos muito mais focalizados em determinados sectores, algo que se torna mais fácil para a América Latina, à falta de uma estrutura supra-nacional (Freres, 2007).

2.5. Análise Crítica

A aproximação da UE à América Latina faz parte de uma estratégia de construção de um sistema comercial multilateral, alicerçado em blocos regionais (Peña, 2000) que se desenvolve perante uma ideia de acordos comerciais e políticos, com o objectivo de livre comércio. Uma realização finalizada desta estratégia é a construção de ZCL entre a UE e as sub-regiões e/ou países latino-americanos, sem ameaçar as regras internacionais. Pretende-se uma relação que promova os valores da democracia, direitos humanos e respeito pelo direito internacional.

Desde os primeiros acordos até aos últimos, as regras da OMC sempre foram tidas em conta e sempre se procurou apoiar todos os processos de integração regional, experienciados pela América Latina. Assim, torna-se irónico que os acordos com mais

sucesso até agora firmados, os que são mais próximos de uma ZCL perfeita, são os firmados com países, individualmente (Chile e o México). A UE não pretende virar as costas ao diálogo bi-regional e continua empenhada no apoio a essas formações regionais, afirmando que o diálogo bilateral não é contraditório ao bi-regional, podendo coexistirem.

A opção de um acordo bilateral está ligada ao facto de ser algo muito mais fácil de negociar. No caso destes dois países, México e Chile, não há um empenhamento activo em algum processo regional latino-americano³³, nem a sua pauta de exportações contém, essencialmente, produtos sensíveis. Além disto, o caso do acordo com o México acaba por ser também uma reacção ao acordo NAFTA.

Tanto a UE como a América Latina acabam por ser processos que se desenvolvem com diferentes velocidades. A insistência da UE em manter os diversos diálogos com as sub-regiões também pode ser visto como forma de pressão para o próprio desenvolvimento das mesmas, já que as obriga à negociação de uma série de acordos, fomentando a ideia regionalista (Maihold, 2006). Aparte este diálogo, é mantido um diálogo bilateral, que até agora tem sido a única forma de concluir acordos comerciais mais avançados, mas existe a opinião que sobreposição dos diálogos não fortalece a relação (Alemany, 2007).

As cimeiras foram a forma encontrada para institucionalizar a relação e é durante estas que se gera o impulso para a assinatura de acordos. Se é um facto que a relação é avaliada em termos económicos, é também um facto que a relação evolui, devido à vontade política que os seus intervenientes demonstram nas várias cimeiras. No entanto, há, de facto, a preocupação que sejam os interesses económicos a comandar a relação e

³³ O NAFTA, acordo a que o México pertence, não é um processo de integração regional latino-americano.

que, devido a isso, haja um maior interesse por certas regiões, neste caso o Mercosul e o México, devido à sua importância comercial para a UE, o que também enfraquece os processos de integração regional das regiões preteridas.

A ideia de que as cimeiras teriam como objectivo fomentar uma posição comum das duas regiões, em fóruns internacionais, também ainda não se verificou. A não coordenação da posição europeia latino-americana nas negociações da OMC, na Ronda de Doha, é vista como um indicador do falhanço da Parceria Estratégica, comungado nas cimeiras, sendo um sinal que a UE ainda não promoveu a América Latina como parceiro verdadeiramente igual e importante.

A questão económica para aprofundamento das relações é relevante. Vejamos o caso do acordo com o México, muito impulsionado pela reacção negativa a um acordo de livre comércio entre os E.U.A e o México, já que este poderia ter consequências nas exportações europeias para o México, e, principalmente, para os EUA. Aliás, havia uma preocupação com o desvio de comércio que as iniciativas americanas poderiam causar com o NAFTA, ou mesmo com o projecto ALCA³⁴. É neste contexto que se torna urgente a conclusão de acordos de quarta geração, pois há perigo de a UE perder posições comerciais.

A lógica económica nunca funcionou da mesma forma, para os europeus e para os latino-americanos (Grabendorff, 2003). Os interesses latino-americanos prendiam-se com questões nacionais, como a dívida externa, as dívidas às instituições internacionais e o IDE, questões que ficariam sempre arredadas dos acordos, com a explicação

³⁴ A ALCA projecto apoiado pelos EUA tem como objectivo a suspensão das barreiras alfandegárias em todo o continente americano, encontra-se parado desde Novembro de 2005.

européia que estas eram questões fora da competência comunitária e que deveriam ser tratadas a nível bilateral.

O modelo que se tem seguido estava contemplado para a década de 90; hoje, o cenário mundial mudou e as questões de segurança internacional assumiram um maior peso e a região asiática veio a sedimentar a sua posição económica, assumindo um lugar de relevo na estratégia europeia. A Ronda Doha e a decisão de alicerçar as negociações biregionais às multilaterais veio a ser um elemento distorcido das negociações comerciais. O espaço europeu também mudou de realidade, com a entrada de novos membros com poucas afinidades com a região a sul dos EUA, ao qual se junta o fracasso do processo constitucional europeu. Além do mais, a estratégia europeia deve adaptar-se à heterogeneidade da América Latina, os objectivos devem ser dotados de um maior realismo e os contactos, com maior frequência, de forma a recuperar-se o impulso dos anos 90.

Capítulo 3 : A UE e o Mercosul

3.1. Relação estratégica: Associação entre duas uniões aduaneiras

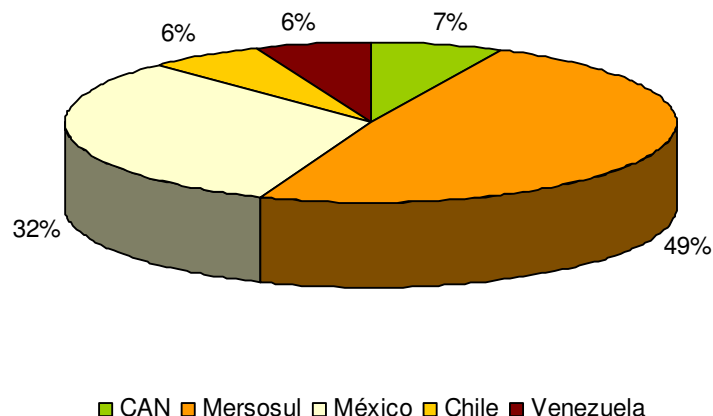
O Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai³⁵) é actualmente um grande mercado, com potencial de crescimento, com um PIB de cerca €1300 biliões e com uma taxa de crescimento média, nos últimos anos, de 4% a 6% no Brasil e 6% a 9 % na Argentina³⁶. Uma UA imperfeita (ausência de um pauta externa comum) formada em 1991, com o Tratado de Assunção, ganha personalidade jurídica e inicia a formalização de um mercado comum, em Dezembro de 1994, com o protocolo de Ouro Preto. Objectivo do Mercosul é fomentar a integração no cone sul, através da criação de um mercado único, tendo como modelo principal o modelo de integração europeia.

Desde logo, o processo de integração no cone sul chamou a atenção dos representantes da UE. Ao ser constituído por países emergentes, nomeadamente o Brasil, o Mercosul é visto com grande potencial económico e representa um importante parceiro comercial na América Latina (Gráfico 3); a nível político, o Mercosul tem servido para reforçar a estabilidade política dos seus membros e de toda a região, e tem ganho relevância nos fóruns internacionais, assim como se tornou num contrapeso à influência americana na região. A UE sente uma grande afinidade institucional já que vê no Mercosul uma extensão do seu modelo de integração.

³⁵ Desde 1996 são Estados Associados o Chile, Bolívia, Peru, Colômbia e Equador. O México é observador. Em situação diferente está a Venezuela que requer a adesão, tendo um estatuto privilegiado que lhe permite assistir às reuniões sem direito de voto.

³⁶ Fonte: Comissão Europeia

Gráfico 3 Exportações da UE para o CAN, Mercosul, México, Chile e Venezuela (2008, USD m)



Os primeiros contactos com o Mercosul ocorrem logo após a sua formação, em 1992, com o Acordo Inter-institucional de 1992 que tinha como principal objectivo promover a integração do Mercosul, na medida em que proporcionava assistência técnica às instituições pouco maduras da nova formação regional. É o início de uma aproximação económica e política entre os dois blocos regionais.

O interesse europeu pelo Mercosul teve uma tendência clara de crescimento; aliás, os acordos de terceira geração com os países do Mercosul pouco duraram. Procurou-se, rapidamente, um desenvolvimento da relação que englobasse uma perspectiva de negociação de uma ZCL. O apoio técnico, iniciado pelo acordo de 1992, de certo modo contribuiu para a estabilização do projecto de integração. Um dos objectivos desta estratégia europeia torna-se claro: apoio de integração como forma de criação de um mercado sem restrições de fronteiras, com a perspectiva de se tornar num parceiro comercial europeu com a consequência potencial de ampliação do mercado europeu.

A UE começava a potencializar a sua estratégia de negociações região-a-região. Desde a primeira cimeira UE-ALC que a estratégia da UE para a região passa pela criação de um mecanismo de cooperação reforçada, que, para além de aspectos comerciais, envolva também instrumentos de colaboração macroeconómica que ajudem na estabilização financeira da região, fomentando a própria integração.

A posição dos países do Mercosul na pirâmide de preferências europeias transmite logo a ideia que o Mercosul, em termos comerciais, é bem menos importante para a UE do que esta é para o Mercosul, o que em certa medida irá influenciar a evolução da relação e a importância que a UE confere ao Mercosul no quadro da sua relação externa. No entanto, não se pode descuidar o facto de este mercado sul-americano ter um grande potencial comercial e político. A necessidade de aprofundar a relação tornou-se mais urgente após o conhecimento da ideia norte americana em criar um processo de integração que unisse comercialmente todo o continente, o ALCA, prejudicando o acesso comercial europeu à América do Sul.

3.2. O Acordo Quadro de Associação Inter-regional UE - Mercosul

O Acordo Quadro Inter-regional de Cooperação com o Mercosul foi assinado em 1995, um ano após a assinatura do tratado que lhe confere personalidade jurídica. Demonstra o forte interesse e convicção no futuro do agrupamento regional de integração latino-americano por parte dos europeus.

O acordo assenta em dois pilares fundamentais³⁷: institucionalização do diálogo político e diálogo sobre comércio e questões económicas (Tabela 3). Tinha como principal objectivo estabelecer as bases para uma associação inter-regional, através do reforço das relações entre os blocos, bem como aproximar económica e comercialmente as duas regiões. Assim, assuntos agrícolas, industriais, tarifários e de direitos de propriedade intelectual são assegurados como parte integrante das áreas a desenvolver pelo Acordo, bem como as áreas económicas de investimento, energia, transportes, ciência e tecnologia e questões ambientais, acordando estabelecer uma cooperação nas áreas técnicas e alfandegárias.

Tabela 3 Sumário do Acordo UE - Mercosul de 1995

Vertente política	Vertente comercial
* Consolidar a associação estratégica em temas internacionais	<p>*Liberalização progressiva e recíproca das trocas em bens e serviços;</p> <p>*Garantir condições estáveis para fluxos de IDE;</p> <p>*Abertura do sector de compras públicas;</p> <p>*Protecção da propriedade intelectual;</p> <p>*Mecanismo de cooperação e vinculante na resolução de controvérsias;</p> <p>*Medidas de facilitação do comércio no âmbito sanitário e fitossanitário, aduaneiro, comércio electrónico e normas técnicas</p>

Fonte: Comissão Europeia (1992), "Union Europeia – Mercosur: una asociación para el futuro"

³⁷ Pode-se também considerar um terceiro pilar de cooperação para o desenvolvimento: este envolve não só o conceito europeu de coesão social, mas também defesa do estado de direito, os direitos do homem, bem como o desenvolvimento de estratégias como a luta contra a droga ou corrupção.

O acordo não refere a criação de uma ZCL, mas sim liberalização gradual e recíproca do comércio (artigo 4). Pretende, antes de mais, criar um nível de preparação à liberalização comercial futura, o que, implicitamente, pode significar uma ZCL entre estas duas uniões aduaneiras. É um acordo transitório assente no pressuposto da cláusula evolutiva. No entanto, o próprio acordo não estabelece prazos. Segundo Savini (2001) tal acontece por duas razões: a prudência brasileira de não se arriscar à formação de ZCL entre agrupamentos de níveis de desenvolvimento assimétricos; e, segundo, pelas vicissitudes internas dos dois agrupamentos de integração regional, que ditavam outras prioridades internas³⁸. Razões às quais se pode juntar o facto de a UE reflectir sobre as dificuldades negociais que uma ZCL poderia criar no seu órgão intergovernamental (Conselho Europeu)³⁹.

Os aspectos comerciais do acordo, nomeadamente os agrícolas, são os que têm dispendido mais atenção; são estes que levam as negociações a serem caracterizadas como lentas e difíceis e é devido a eles que as negociações se encontram estagnadas desde 2004, quando se acordou que as negociações agrícolas deveriam estar associadas às negociações da ronda da OMC⁴⁰. A agricultura do Mercosul tem vantagem competitiva relativamente à europeia, já que apresenta custos de produção mais baixos, e consequentemente preços mais baixos. A PAC nivela os preços que, geralmente, são mais elevados que os praticados internacionalmente, garantindo desta forma a preferência pelos produtos europeus. Esta, juntamente com barreiras não tarifárias, diminui a competitividade dos produtos do Mercosul no mercado europeu, mas a

³⁸ Segundo o mesmo autor o Mercosul encontrava-se empenhado na consolidação da UA e a harmonização macroeconómica. Por sua vez a UE, estava no processo da criação da sua União Económica e Monetária, e num alargamento, necessitado (e ainda necessitado) de uma reforma da PAC, bem como estava envolvida no aprofundamento das suas relações exteriores comerciais com países ACP, mediterrâneos e ou mesmo com o México.

³⁹ O Conselho Europeu, por representar os Estados Membros, é caracterizado como tendo uma personalidade mais conversadora, neste caso, mais proteccionista (Doctor, 2007).

⁴⁰ Segundo Peña (2007), a UE não está interessada em negociar concessões agrícolas duas vezes, na OMC e acordo bilaterais ou bregionais, para aquilo que quer receber no sector de serviços e em bens industriais.

competitividade é notória, apesar das barreiras à entrada dos produtos agrícolas do Mercosul terem vindo a crescer.

A estratégia adoptada é uma estratégia que em muito pretende marcar pela diferença relativa aos EUA visto que concretiza um acordo além comércio. Os EUA têm uma tendência para ver os processos de integração latinos americanos como transitórios e a sua estratégia para a negociação do ALCA passa, não pelos processos de integração, mas por negociação país a país. Segundo Messias de Sá (2004) o projecto ALCA é uma adaptação moderna ao intervencionismo norte-americano plasmado na Doutrina Monroe⁴¹. A concretização deste projecto terá consequências para a posição europeia na América Latina e, consequentemente, no Mercosul, já que se pressupõe que ao se concretizar irá diminuir o share da UE na região.

3.2.1. As negociações: a presença do ALCA e da PAC

A noção que um acordo com o Mercosul teria efeitos na PAC suscitou logo posições diferentes por parte dos países europeus. De acordo com Savini (2001), para a PAC poder sobreviver a criação de uma ZCL teria de sofrer uma injeção entre 5,3 bilhões e 14,3 bilhões de euros, de forma a sustentar os preços baixos dos produtos europeus, o que aumenta ainda mais as reticências. A França, país europeu que mais beneficia com a PAC, tem-se assumido como o maior opositor de um tratado de livre comércio, enquanto a Espanha tem-se assumido como o principal interlocutor dos países latino-americanos na UE, assumido uma posição de liderança estratégica e defendendo a

⁴¹ A Doutrina Monroe enunciada pelo Presidente norte-americano, James Monroe, tem o seu apanágio em “A América para os americanos” e considera que a área de influência natural norte-americana é todo o continente Americano daí é aceitável a ingerência dos norte-americanos em assuntos internos da América Latina.

criação de um acordo mais amplo do que actualmente existe. O Reino Unido pelo seu lado defende que este género de acordos devem ser realizados no âmbito da OMC.

Após uma série de estudos para avaliar o impacto de um acordo de livre comércio, as “fotografias”, é acordado, à margem da Cimeira de 1999, uma declaração conjunta que previa o início das negociações em Novembro de 1999. Mas, mais uma vez, a expressão ZCL não é utilizada, antes, liberalização progressiva, e não é estabelecido um prazo final para se chegar a um acordo. Esta declaração tinha algumas diferenças sobre a proposta da Comissão, o que somado ao facto de haver um hiato considerável entre a assinatura e a entrada em vigor, pode demonstrar as diferenças que existiam entre os Estados-Membros.

É criada pelo acordo de 1995 uma pequena estrutura institucional de forma a facilitar as negociações: um Conselho de Cooperação com o objectivo de supervisionar a execução do acordo, uma Comissão Mista de Cooperação, um órgão executivo de apoio técnico e, por fim, uma Subcomissão comercial que teria como tarefa as negociações comerciais. O processo negocial será desenvolvido, segundo Faust (2002), em 5 fases: entre 1992 e 1994, fase inicial da relação institucionalizada que irá contribuir para o acordo quadro de 1995; uma segunda fase entre 1994 e 1995 que implica a tomada de iniciativa de estabelecer uma associação mais completa; a fase que implica a ratificação e início das negociações que decorre entre 1995 e 1999, à qual se segue o processo da negociação de um mandato da Comissão, o que ocorre entre 1999 e 2001; e, finalmente, a fase de apresentação de propostas que ainda hoje continuam.

As negociações nunca decorreram agilmente (Tabela 4), houve sempre um interesse de ambas as partes de que as negociações UE-Mercosul funcionassem em paralelo com as

da ALCA, como forma de manutenção das suas posições estratégicas. Segundo Bulmer-Thomas (2000), é difícil que as negociações de um acordo UE-Mercosul aconteçam antes do fim das negociações de uma área de livre comércio nas Américas.

Tabela 4 Negociações UE – Mercosul

Encontro	Data	Local	Questões-chave
1	Abri de 2000	Buenos Aires	Diálogo Político, cooperação e comércio
2	Junho de 2000	Bruxelas	Identificar obstáculos e objectivos
3	Novembro de 2000	Brasília	Troca de dados técnicos
4	Maço de 2001	Bruxelas	Cooperação e questões não tarifárias
5	Julho de 2001	Montevideu	Primeira proposta tarifária da UE
6	Outubro de 2001	Bruxelas	Contra-proposta do Mercosul
7	Abril de 2000	Buenos Aires	Capítulos de cooperação política; pacote de medidas de facilitação do comércio
8	Novembro de 2002	Brasília	Normas de comércio e de investimento (questões técnicas)
9	Março de 2003	Bruxelas	Propostas de comércio, <i>government procurement</i> e de serviços
10	Junho de 2003	Assunção	<i>Government Procurement</i> , investimento e serviços
11	Dezembro de 2003	Bruxelas	Modalidades agrícolas
12	Fevereiro de 2004	Buenos Aires	Concorrência, alfândega e tarifas
13	Maio de 2004	Bruxelas	Troca de perspectivas sobre as ofertas no âmbito tarifário
14	Junho de 2004	Buenos Aires	Tentativa de concluir as negociações
15	Julho de 2004	Bruxelas	Tentativa de concluir as negociações

Fonte: Comissão Europeia, cit por Doctor, 2007, p. 285

A primeira proposta de redução tarifária apresentada pela UE surge como uma tentativa de revigorar o diálogo, já que também surge numa fase em que a questão ALCA era bastante discutida. Um acordo de livre comércio que envolva os países NAFTA e o cone sul da América Latina teria sérias consequências comerciais e políticas para a UE. O ALCA teria um efeito de desvio de comércio que prejudicaria as exportações europeias. A UE terá de contrabalançar os seus interesses comerciais, plasmados, na sua

presença, no Mercosul com o avanço da ALCA, isto é, a UE deverá ter em conta as concessões que os norte-americanos estarão dispostos a fazer, de forma a ganhar uma vantagem negocial, não devendo oferecer muito mais.

Assim, a relação do Mercosul com os EUA é importante e tem consequências na relação da UE com a América Latina e com o próprio agrupamento do cone Sul. O Mercosul tem-se comportado como um contra-peso à hegemonia americana na região. A ideia inicial dos norte-americanos passava pela formação de ZCL em todo o continente americano, negociando, país a país; a posição do Mercosul foi contrária, ao defender que a integração hemisférica deveria ter em conta, sempre que os membros entendessem, os agrupamentos regionais já existentes. A estratégia adoptada pelos europeus é uma estratégia que em muito pretende marcar pela dissemelhança relativa aos EUA, visto que é concretizada pela defesa da integração regional e abarca mais áreas do que apenas a liberalização comercial.

As propostas da UE sempre pretenderam uma maior liberalização no sector industrial e de serviços e com excepções no sector agrícola; isto é, de certa forma, antagónico ao pretendido pelo Mercosul que ainda teme pela competitividade da sua indústria e quer aproveitar o seu potencial competitivo agrícola. Após a proposta e contra-propostas de liberalização as negociações esmoreceram. A questão da PAC e o prolongamento da Ronda Doha, os atentados do 11 de Setembro e as suas consequências, ao mudarem as prioridades e o peso atribuído às questões de segurança, aliado ao estancamento das negociações comerciais do ALCA e aos problemas internos das duas regiões, vieram estagnar as negociações UE – Mercosul.

Após a cimeira de 2010, em Madrid, com o peso que a Presidência espanhola confere, devido aos seus próprios interesses na região⁴², espera-se que haja um relançamento das negociações. Agora, através de declarações dos intervenientes na cimeira que foram apresentadas, há que enaltecer, pelo menos, a mostra de vontade das partes em encaminhar a bom porto as negociações; há aqui, pelo menos, uma declaração de intenções positivas e um sinal impulsionador. A Europa está a prever compensações para os agricultores, de forma a apaziguar as preocupações de países, como a França, com grandes interesses agrícolas. Já obteve o compromisso do Brasil, negociando uma abertura, lenta, do sector automóvel e de compras públicas. A Argentina também mostrou interesse em baixar a sua postura proteccionista.

3.2.2. O Brasil: Associação Estratégica UE-Brasil

Para a UE, a estratégia de avançar para conversações individuais, como no caso do Brasil ou mesmo do Perú ou Colômbia, não é um abandono claro da estratégia regional, plasmada na noção de que o regionalismo pode favorecer as trocas comerciais; é sim uma reacção ao hibernamento a que muitas negociações multiregionais estão votadas, é uma actuação pragmática (Dri, 2009). Neste sentido, sem um acordo com o Mercosul, a UE viu-se obrigada a prosseguir um acordo com o Brasil, com o risco de perder a sua posição nos mercados do Cone Sul, o que se torna mais premente se as negociações do ALCA avançarem. Isto para além do reforço da sua relação com o Brasil, país que se tem assumido como um líder da região e forte defensor dos agrupamentos regionais contra a ideia de um ALCA que não os envolva.

⁴² Espanha é actualmente o principal investidor estrangeiro no Mercosul, e tem neste mercado uma posição estratégica na qual pretende aproveitar as afinidades históricas e culturais.

O acordo de parceria estratégica com o Brasil não esquece que este está integrado num processo regional, sendo assim um dos objectivos que passa pela conclusão das negociações do acordo de associação. Mas será que esta estratégia plasmada na Parceria estratégica UE-Brasil poderá ter implicações na relação com o bloco? Pode. A aproximação da UE ao Brasil poderá criar, nos restantes membros do Mercosul, a sensação de terem sido preteridos e, consequentemente, criar efeitos nefastos no próprio processo de integração.

3.3. Análise crítica

A estratégia de aproximação da UE influenciou a institucionalização do Mercosul. Hoje, o Mercosul encontra dois modelos que poderá seguir; um modelo plasmado no NAFTA e outro na UE, que representam também duas versões do regionalismo, sendo uma de integração centrada na liberalização do comércio, sem aprofundar questões de cooperação e harmonização políticas, e outra que apresenta uma liberalização comercial, com aspectos de institucionalização de diálogo político, requerendo uma maior institucionalização.

O Mercosul tem demonstrado, através dos seus esforços de institucionalização, que o seu modelo de integração aproxima-se do europeu. No entanto, nem sempre a UE tem sabido explorar essa preferência; as negociações dos aspectos comerciais têm sido lentas e divergentes, as posições adquiridas de certos sectores, nomeadamente o agrícola europeu, têm dificultado um acordo. O sector industrial e comercial europeu terão muito mais a ganhar com um acordo de livre comércio, principalmente se se tiver em conta as consequências de um acordo como o do ALCA. Os actores políticos também encontram

potenciais ganhos na formalização de um acordo, como o ganho de preponderância da UE na região que a cooperação política e os interesses económicos conferem.

O compasso de espera nas negociações UE-Mercosul pode, em certa medida, estar ligado ao abrandamento das negociações do ALCA e, neste sentido, não existir um perigo iminente para as posições comerciais e políticas da UE no Mercosul. A questão de importância política ganha revelo, pois, apesar de a PCC não ser um ramo da PESC, não deixa de ser uma forma de a UE se assumir como um *civilian power* (Saraiva, 2004).

O acordo UE-Mercosul não deve ser somente visto à luz das posições norte-americanas. O surgimento da China⁴³ e da Índia, principalmente, o crescente interesse chinês na região da América Latina, podem vir a dificultar o fim das negociações e ter consequências na posição política e comercial da UE no Mercosul.

⁴³ Refere-se principalmente ao crescente entendimento entre a Argentina e o Brasil na questão comercial com a China, e a recente visita do presidente Chinês ao Brasil, em Abril de 2010. Tem-se, também, vindo a assistir a um recente crescimento das trocas comerciais entre o Mercosul e a China.

Capítulo 4 - Relações UE – México

4.1. O México entre a América Latina e a América do Norte na sua relação com a UE

O México é visto por muitos como o quintal dos EUA, área de influência americana por excelência, mas parte integrante da América Latina. A dependência face aos EUA é grande, sendo este o seu principal parceiro comercial. Após a entrada em vigor do NAFTA, a convergência económica face aos seus parceiros geográficos do norte tem sido grande, assim há dificuldade em caracterizá-lo como mais próximo do pólo norte ou de pólo sul do Continente Americano. Em termos culturais e de desenvolvimento, o México é ainda bem mais próximo da Americana Latina, mas quando a análise é feita em termos económicos o peso da América do Norte, e nomeadamente dos EUA é preponderante. Esta singularidade geográfica, económica e cultural torna o mercado mexicano estratégico.

É esta dicotomia com os interesses norte-americanos que impulsiona o salto qualificativo na relação UE-México com a formação de um acordo de livre comércio. Aliás, passa pelo interesse mexicano a diversificação das suas relações económicas e políticas que tradicionalmente se encontram dependentes dos EUA.

As relações UE-México foram relativamente supérfluas⁴⁴ até às negociações que levaram à entrada em vigor do acordo de livre comércio UE-México em 1 de Julho de 2000. Até 1997, com o acordo de quarta geração (Acordo de Parceria Económica, de Concertação Política e de Cooperação) que teria como principal consequência a

⁴⁴ O início da relação remota ao ano de 1960 quando se instalou uma comissão especial europeia no México, depois seguiram os acordos de geração mas este pouco acrescentaram ao Status quo.

constatação da necessidade de um acordo de livre comércio mais profundo, a relação da UE com o México contava-se com um fraco cariz político e mais como uma declaração de intenções sem planos concretos no campo comercial. O acordo de segunda geração de 1975 nada mais fazia do que implementar o pressuposto da NMF⁴⁵. Segundo Sanahuja (2000b) as perspectivas mexicanas sobre este acordo que duraria 15 anos saíram defraudadas já não obteve um tratamento semelhante aos das ex-colónias africanas; as exportações mexicanas estavam sujeitas aqui ao SPG imposto unilateralmente.

A relação UE-México acompanhou a evolução da relação da UE com a América Latina na sua política de desenvolvimento. O acordo seguinte, semelhante a outros acordos de terceira geração⁴⁶, firmado em 1991, acompanhou uma fase crescente das relações, aproveitou-se do sentimento de solidariedade advindo da crise do peso para além da posição pragmática do México que viu na UE uma forma de diversificar a suas relações, nomeadamente, as exportações. O acordo de 1991 reafirma o estatuto de NMF e encontra aplicação prática no SPG, mas sendo o México um membro do GATT esta reafirmação acaba por ser um pouco redundante. Neste sentido Sanahuja (2000b) considera este acordo mais limitativo que o anterior.

A década de 90 é de grande mudança no mundo; a América Latina vive anos de uma maior liberalização impulsionada pela globalização, para além de ser a década que vê nascer o NAFTA e consequentemente a ideia de integração de todo o continente

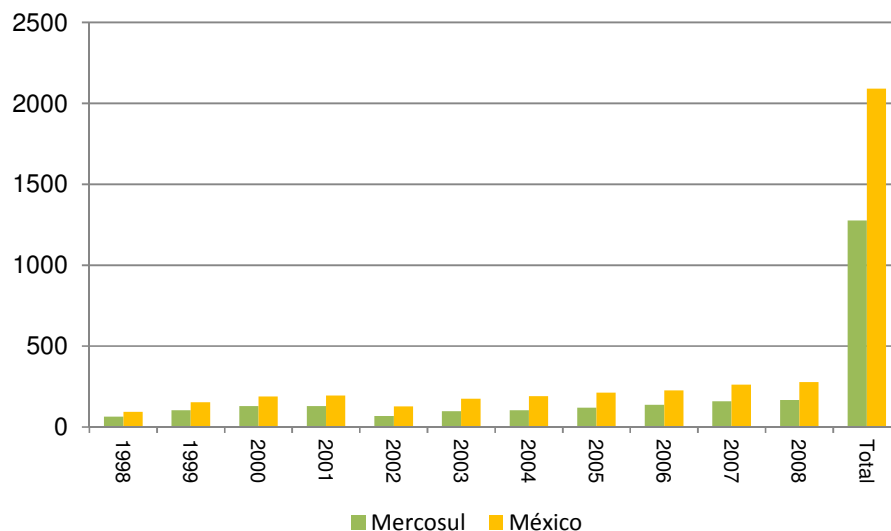
⁴⁵ A institucionalização do diálogo neste primeiro acordo deu-se com a criação de uma comissão conjunta de natureza técnica. Em termos práticos a conclusão do acordo levou à promoção do comércio.

⁴⁶ Os acordos de terceira geração tinham a particularidade de incluir a cláusula democrática, contudo, apesar de o acordo UE-México de 1991 ser considerado de terceira geração esta cláusula não foi incluída pois a posição mexicana considerava esta cláusula como uma ingerência nos seus assuntos internos, e consequentemente um “atentado” a soberania nacional.

americano através de um acordo de livre comércio do Alasca à terra da fogo, e a década que vê a ideia do ALCA nascer.

O NAFTA, ao unir os mercados dos EUA e Canadá ao mercado mexicano terá consequências para as trocas comerciais entre a UE e o México, tendo implicações, nomeadamente para o investimento europeu. O México comparado com o Mercosul, em termos de destino de IDE europeu, é muito mais relevante (Gráfico 4).

Gráfico 4 Stock de IDE Europeu no México e no Mercosul (1998-2008, milhões de Euros)



Fonte: Eurostat

É nesta conjuntura que um acordo de quarta geração, mais complexo e abrangente, se torna premente. Baseado na reciprocidade e interesses comuns, aponta para um desenvolvimento gradual das relações através de um aprofundamento dos processos de liberalização nas trocas comerciais através de negociações consequentes. Desta forma, o acordo 1997 insere-se neste quadro de acordos de quarta geração, como o caso do

acordo UE-Mercosul, ao incluir alguns compromissos sobre a liberalização. Lança a ideia de se iniciar negociações para um acordo de livre comércio dando uma maior importância ao comércio e ao IDE englobando desta forma uma “liberalização bilateral, progressiva, preferencial e recíproca do Comércio de Mercadorias e de Serviços, tendo em conta a natureza sensível de determinados produtos e sectores dos serviços, de acordo com as regras da OMC” (art. 4º do Acordo de Parceria Económica, de Concertação Política e de Cooperação). É um acordo que não contempla a liberalização em si mesmo, antes lança caminhos para ela nas negociações consequentes. Sanahuja (2000b) considera que este tipo de noções que permite à UE aumentar as expectativas na conclusão de acordos sem se comprometer, já que não estabelece prazos (ver o caso do Mercosul). É importante referir que, contrariamente ao seu predecessor, este acordo inclui a cláusula democrática, o que pode ser considerado como o factor de condicionalidade dos princípios que regem o regionalismo europeu (Syzmanski e Smith, 2005) e permite, de certa forma, distinguir a posição europeia da americana na liberalização comercial.

4.2. Acordo de 1997: a Consequência do NAFTA

Com a entrada do NAFTA e consequente aumento de barreiras tarifárias por parte do México⁴⁷, tornou-se necessária a elaboração de um acordo mais profundo englobando livre comércio. As conversações iniciaram-se em 1995 quando ficou acordado aprofundar as relações comerciais e políticas⁴⁸. Em 1997, assinou-se o acordo que previa a elaboração de ZCL entre UE e o México que entrou em vigor em 2000.

⁴⁷ Entre 1995 e 1999 o México decidiu aumentar as tarifas alfandegárias para países não membros do NAFTA, considera-se tal atitude legal visto as tarifas anteriormente aplicadas em mais baixas que o tecto afixado pela OMC.

⁴⁸ Em 1995 o México e a UE assinaram a Declaração de Paris na qual estava enunciada a sua decisão de aprofundar as relações através da criação de um acordo global.

O NAFTA lançou o perigo de a UE se ver afastada do mercado mexicano⁴⁹, que apesar de não ser o primeiro parceiro comercial da UE na América Latina é de grande importância. A estratégia europeia para o México passava por uma defesa clara dos interesses europeus, dos exportadores e investidores, à qual se aliava a perspectiva de utilização do mercado mexicano como um trampolim de acesso ao mercado norte-americano (Sberro, 2004).

O NAFTA teve também consequências na importância do México em termos económicos. Segundo Condon (2007), na década seguinte à entrada em vigor do NAFTA o México tornou-se no segundo maior destino de IDE, em termos cumulativos, no grupo OCDE, depois dos EUA, tornou-se também o segundo destino de IDE em termos mundiais no grupo de países em desenvolvimento, depois da China. Assim, a atractividade do México como destino de IDE também teve a sua influência na prossecução de um acordo de livre comércio devido à sua localização geográfica, tamanho e potencialidade quando visto em conjunto com os seus parceiros NAFTA.

O acordo de 1997 dividia-se, na prática em dois: o acordo de Parceria Económica e Política (também conhecido como Acordo Global) e o Acordo sobre comércio e questões associadas (conhecido como Acordo Interino) (Tabela 5). A razão de tal forma prendia-se com o facto das questões comerciais⁵⁰ inseridas no Acordo Interino poderem ser negociadas sem a ratificação dos Estados membros, já que são questões exclusivamente da competência da comunidade não requerendo a ratificação nacional

⁴⁹ Segundo Condon (2007) a análise económica indica que o NAFTA teve como efeito o aumento da percentagem de importações mexicanas dos EUA em detrimento da UE o que impulsionou as queixas dos empresários europeus que afirmavam que tinha perdido percentagem no mercado mexicano. O sector automóvel é significativo nas trocas comerciais UE – México e apresenta-se como um dos maiores impulsionadores de um acordo de livre comércio semelhante aquele realizado entre o México e os seus parceiros da América do Norte.

⁵⁰ O acordo interino tratava de questões comerciais, a liberalização em si mesmo não é aqui tratada, mas antes a amplitude e a regulação das negociações. O processo de negociação do acordo interino por parte da UE pode ser comparado com o *fast track* concedido pelo congresso norte americano ao Presidente dos EUA.

de cada Estado-Membro. Assim, as questões relacionadas com o comércio de bens entrariam logo em vigor, desta forma o acordo Interino está em vigor desde Julho de 1998. O Acordo global⁵¹ só entraria em vigor após a ratificação, o que aconteceu em 2000. É um acordo de competência mista, mas essencialmente comercial, onde as questões de instituição de diálogo político ficaram aquém das expectativas.⁵²

Tabela 5 Arquitectura do Acordo de Parceria Económica, de Concertação Política e de Cooperação

Instrumento	Objectivo	Conteúdo	Aprovação	Data	Entrada em vigor
Acordo Global	Reger a relação comercial, política, cooperação e comércio	Três vertentes: Diálogo político, cooperação e comércio (a negociação comercial não contém os resultados da negociação mas o mandato de negociação do Acordo comercial	Parlamento Europeu	6 de Maio de 1999	1 de Julho de 2000 (Regras comerciais de competência Comunitária)
			Senado mexicano	20 de Março de 2000	1 de Março de 2001 (áreas comerciais da competência dos Estados-Membros: cooperação e diálogo político)
			Parlamentos dos Estados-membros da UE	Fevereiro de 2001	
Acordo Interino	Permitir o início da negociação comercial em áreas de competência comunitária, sem ser necessário esperar a aprovação do acordo Global	Vertente Comercial: Mandato para a negociação de tarifas, regras de origem, normas técnicas, sanitárias e fitos sanitárias, salvaguardas, <i>antidumping</i> , compras públicas, concorrência e solução de controvérsias	Senado mexicano	23 de Abril de 1998	
			Parlamento Europeu	13 de Maio de 1998	1 de Julho de 1998
Declaração Conjunta	Permitir negociar as áreas de competência dos Estados-Membros, ao mesmo tempo que o acordo Interino	Vertente comercial: Mandato para a negociação de: comércio de serviços, investimento, propriedade intelectual			

Fonte: Zabludovsky & Lora (2004)

⁵¹ Ver o 3 Art. do Acordo Global.

⁵² Em 2008 a UE e o México assinaram uma Parceria estratégica que como as outras tinha o objectivo de criar uma aliança entre a UE e o México sendo necessário fomentar uma aproximação política que de certa forma não tinha sido cumprida pelo acordo global.

O acordo de livre comércio cobre todas as áreas comerciais sendo que a supressão de tarifas começou em 1 de Julho de 2000. Pascal Lamy, comissário europeu, apelidou este acordo como o “*first, the fastest, and the best*” (cit. Goude 2000). O processo de negociação consistiu em nove rondas dedicadas a cinco áreas: acesso ao mercado; procedimentos alfandegários e regras de origem; mercados de compras públicas; investimento; questões institucionais.

A rapidez negocial (12 meses e meio) não significa a ausência de problemas. No âmbito político encontra-se a reticência na aceitação por parte do México da cláusula democrática, e no campo comercial a insistência europeia para a que o acordo previsse a paridade com o NAFTA que previa a eliminação total de tarifas para bens até 2003. A procura da paridade levou a negociações intensas. A primeira proposta europeia passava por 93% de liberalização comercial em bens composta por duas fases, inicialmente de 83% e depois o resto em 2003. O México temia que a liberalização afecta ao acordo europeu em conjunto com a realizada com o acordo NAFTA pudesse prejudicar a competitividade das suas Pequenas e Médias Empresas (PME), respondendo deste modo com uma proposta mais moderada e com um calendário mais longo: liberalização imediata de 42,5% aos quais se juntava 52% em 2003, sendo o resto liberalizado por um período de 6 anos posteriores. Esta proposta não agradava aos europeus que pressionaram para uma nova proposta. Na nova proposta, o México já oferecia 60% de liberalização imediata, sendo o resto liberalizado por fases até 2007. O resultado passa por uma liberalização assimétrica: a UE comprometeu-se a eliminar as tarifas até 2003 enquanto o México tinha como data 2007, para aqueles bens de maior interesse para os europeus, como por exemplo, o sector automóvel. Em relação ao sector dos serviços, a sua liberalização passa por um período de 10 anos.

No caso agrícola, a liberalização foi tratada com a criação de uma categoria especial para produtos sensíveis o que permitiu que a problemática dos subsídios não fosse friccionante, sendo que a liberalização desta categoria sensível deveria ser feita em paralelo com a reforma da PAC. Como esta nunca veio a acontecer, a liberalização neste caso ficou suspensa.

O acordo que se chegou era único, poderia servir como modelo a novos acordos com a América Latina, engloba não só as questões comerciais mas também políticas e direitos humanos. É um acordo ambicioso para um país que não tem perspectiva de vir a fazer parte da UE. Segue a posição europeia de acordos além comércio, abarcando diálogo institucionalizado com o Parlamento Europeu, questões dos direitos humanos e a já referida cláusula democrática. O diálogo político decorre por três níveis: presidencial, ministerial e de altos funcionários. Está prevista a ampliação dos instrumentos de cooperação: a luta contra a pobreza e as políticas de coesão.

A rapidez na negociação está associada à necessidade de se reagir à entrada em vigor do NAFTA. Segundo Dur (2007), a defesa dos interesses dos exportadores europeus está ligada à condução da negociação de um acordo que garantisse idênticos benefícios aos do NAFTA. O autor apoia-se na ideia de protecção para os exportadores, no sentido que o lobby de defesa tende a ser maior do que o de oportunidade. Os incentivos a um acordo são mais gritantes quando há uma ameaça, já que os incentivos para o aproveitamento de oportunidades estão geralmente associados a incerteza. Esta ideia de defesa, segundo o mesmo autor, pode também ser defendida analisando o timing do acordo; numa análise histórica da relação, vemos que o México em 1988, aquando da sua entrada no GATT, propôs à UE um acordo sobre o qual os europeus não

demonstraram grande entusiasmo, mas quando entra na equação um acordo com os EUA, Canadá e México a UE apressa-se a negociar, dando grande entusiasmo a uma relação que sempre foi morna principalmente se considerámos o acordo antecedente que apenas considerava o argumento da NMF.

A urgência de um acordo UE – México não veio só do lado dos exportadores; entre os mais prejudicados com o NAFTA encontrava-se o grupo de investidores estrangeiros. Os investidores europeus estavam preocupados com a perda de competitividade, nomeadamente nas subsidiárias europeias na área automóvel, química, telecomunicações ou calçado (Dur, 2007). A ideia de defesa de interesses como fio condutor de uma acção comercial externa por parte da UE é, pela primeira vez, referida no documento “*global europe: competing in the world*”. No entanto, a questão de oportunidade pode ser inserida após o estabelecimento do acordo na oportunidade facultada pelo México de um melhor acesso comercial ao mercado norte-americano.

Segundo Huerta (2007) previa-se que os benefícios fossem maiores no caso do investimento. A UE, ao ser o segundo maior investidor externo no México, mesmo que isso em termos de IDE europeu no mundo não seja significativo, viu-se afectada com a entrada em vigor do NAFTA. Após a assinatura do acordo UE-México, as empresas europeias têm um grande incentivo para investir no mercado mexicano. Incentivou-se empresas conjuntas europeias e mexicanas como forma de cumprimento das regras de origem do NAFTA. Neste sentido, a UE usa o México, em muitos casos, como uma plataforma de exportação para o mercado norte-americano, competindo com empresas americanas.

4.3. Análise Crítica

A assinatura do acordo de quarta geração e a chegada em 2000 ao acordo que se pode chamar de quinta geração passam por uma estratégia não deliberada de reacção à posição norte americana na região e consequentemente pela defesa de interesses europeus. A UE nunca viu o México como um parceiro importante e apenas lhe deu algum revelo quando viu as suas posições comerciais ameaçadas por um novo acordo de livre comércio, o NAFTA.

Claro que mais uma vez a UE pautou as negociações pela diferença em relação aos acordos dos norte-americanos, considerando este acordo como além comércio, tendo componentes políticas para além da liberalização comercial. No entanto, não deixa de ser um acordo movido por interesses económicos. Considera-se que não existe rivalidade entre esta necessidade de inclusão de cláusulas tipo a cláusula democrática e motivações de índole comercial, esta é uma estratégia europeia que se relaciona com a sua afirmação como actor internacional (Syzmanski & Smith, 2005). Assim, mesmo que a UE seja movida internacionalmente por questões económicas tem necessidade se projectar valores políticos nesses interesses.

A relação com o México faz parte de uma estratégia comercial europeia para a América Latina, que neste caso ganha importância no papel que o México exercer como ponte de ligação entre o Norte e o Sul do continente americano e servir como uma alavanca a futuros acordos com países da América Latina.

Retira-se, também, a conclusão que a relação europeia é uma reacção ao papel preponderante dos EUA na região, mas tenta encontrar vantagem na tentativa de

diferenciação além comércio. No entanto, os aspectos comerciais, aqui representados na defesa de interesses ameaçados pelo NAFTA, são os grandes impulsionadores deste salto qualificativo na relação, sendo que mais uma vez os aspectos políticos são relegados para segundo plano.

A tentativa de aproximação política não foi concretizada em pleno; na realidade, o México e a UE têm interesses políticos diferentes e há um desinteresse mútuo sobre a realidade política do parceiro. Todavia, uma das vantagens desta inserção de aspectos políticos na relação, nomeadamente a necessidade de inclusão da cláusula democrática que passa pela diferenciação da estratégia norte-americana e pela elevação da UE a actor político na região com possibilidade, ainda que ténue, de rivalizar com o poderio norte-americano. É mais um passo na estratégia europeia de se assumir como um *civilian power* na cena internacional.

Convém referir que uma relação mais próxima com este país poderia ter um efeito dominó por toda a América Latina (Syzmanski e Smith, 2005) já que o sucesso de uma relação poderia contagiar o resto da área de influência norte-americana.

Conclusão

A UE é uma realidade complexa, que na sua acção internacional adopta variadíssimas abordagens. Forte defensora de um sistema multilateral, tem usado a sua política comercial como forma de se afirmar internacionalmente, à falta de uma verdadeira política de relações internacionais. Aliás, considera os acordos comerciais como o seu instrumento principal de política externa. A UE tem uma abordagem nas suas relações internacionais que prima pelo desenvolvimento de nuances além comércio, ao incluir questões de desenvolvimento e de defesa da democracia; é uma abordagem que, para além de seguir objectivos comerciais, consegue desenvolver uma identidade europeia.

A relação com a América Latina insere-se neste pressuposto de conjugação de objectivos comerciais e políticos, aos quais se alia a crescente importância estratégica, como continente, a uma matriz histórica e cultural comum. Contudo, é necessário notar que estamos a considerar duas realidades diferentes: a UE como uma estrutura institucional organizada e a América Latina, mosaico de sub-regiões e ainda com níveis de desenvolvimento diferentes.

Neste momento, ambas as regiões têm fortes presenças no sistema multilateral ao qual aliam os seus processos de integração regional. As relações mantidas entre a UE e a América Latina são mesmo um avanço, numa atitude que usa o regionalismo como um complemento e reforço do multilateralismo.

Ao ser um produto do regionalismo, a UE vê-o como forma de liberalização que não mina o próprio multilateralismo, mas como forma de desenvolvimento da liberalização comercial, na medida em que diminui as barreiras ao comércio. Estas são as ideias que

pautam toda a actuação comercial europeia, não sendo só específicas do seu relacionamento com a América Latina. São os acordos comerciais que concretizam a relação externa europeia e neles há uma necessidade de imprimir um cunho pessoal europeu através da inclusão de aspectos de defesa dos direitos humanos, promoção da democracia e de programas de ajuda ao desenvolvimento, em conjugação com a liberalização comercial. No entanto, a base de avaliação e de actuação será sempre regida por objectivos comerciais.

A relação da UE com a América Latina é uma relação desenvolvida a 3 níveis: regional, sub-regional e bilateral. A relação evoluiu em torno de um fio condutor: desenvolver uma aproximação que envolva aspectos comerciais e políticos, como forma de alcançar acordos além comércio; apoiar e fomentar os processos de integração económica, com prioridade para a realização de acordos comerciais com grupos de países em processos de integração regional. No entanto, há um falhanço claro nesta estratégia, já que os acordos mais complexos e abrangentes envolvem países individuais (Chile e México). Assim, as cimeiras, como forma de institucionalização do diálogo e com o objectivo de impulsionar projectos de acordos comerciais, têm falhado. A aposta na liberalização comercial com os EUA, numa altura em que os projectos de integração hemisférica norte-americanos começavam a surgir, obrigou a UE a agir, de forma a não perder posições comerciais, no continente. Assim, o motivo da defesa de interesses comerciais é o principal impulsionador de acordos de livre comércio, e, consequentemente, da relação. Sendo assim, a avaliação do sucesso da aproximação é realizada com base nos aspectos comerciais.

A UE não soube aproveitar as oportunidades plasmadas na sua diferenciação, caracterizada em acordos além comércio, nem a vantagem estratégica que o conceito de parcerias lhe poderia dar.

Projecto de integração regional, o Mercosul é bastante acarinhado pelos europeus que vêem nele um caso que se moldou à sua imagem. Logo após a sua formação, a UE empenhou-se em contactos com o Mercosul. Mais uma vez, trata-se de formalizar projectos além comércio. A ideia passava por desenvolver canais de diálogo que permitissem a negociação de uma ZCL entre os dois blocos regionais. A concretizar-se, a PCC daria um salto qualificativo, transformando, na prática, uma relação bi-regional. Muitas críticas têm sido feitas ao falhanço de uma negociação, nomeadamente, a falta de uma maior institucionalização do Mercosul, que lhe permita tomar decisões comuns, e influência da reticência europeia em reformular a PAC, de forma a que a agricultura possa integrar a ZCL. Contudo, o problema prende-se mais com a falta de real incentivo à condução das negociações. O paralelismo a que se votou o projecto de ZCL europeu ao desenvolvimento do ALCA e o posterior esfriamento deste último veio a minar desenvolvimentos da ZCL UE-Mercosul, já que a real pressão para a condução de negociações veio a desfalecer. O início da Ronda Doha e o seu prolongamento também influenciou os adiantamentos no processo, já que previa desenvolvimentos na liberalização agrícola e, consequentemente, na PAC. Com o prolongamento da Ronda Doha e o afrouxamento do projecto ALCA deixou de existir um incentivo imediato à negociação, que se encontra parada desde 2004. Este marasmo das negociações levou a UE a relançar o diálogo bilateral com o Brasil. Esta aproximação pode ser vista como postura pragmática, de forma a manter, de certo modo, o laço com a região, mas

também poderá ser vista como a hierarquização de interesses, minando o compromisso europeu com o regionalismo.

As negociações com o México são diferentes das seguidas para o Mercosul. Não estando o México a participar num processo de integração Latino-americano, mas sim, norte-americano, optou-se por uma abordagem bilateral. O México tinha pouca importância para a UE até à sua entrada para o NAFTA. A criação do NAFTA e as suas consequências nas barreiras comerciais, para extra-membros, alertou para a necessidade de uma relação mais próxima. Este caso transmite a ideia que a singularidade geográfica do México, entre os EUA e a América Latina impulsiona a relação, nomeadamente no caso do investimento. Assim, o NAFTA impulsiona um acordo, na medida em que iria deixar os investidores europeus numa posição desfavorecida em relação aos membros do NAFTA. Aqui há uma estratégia clara de defesa de interesses comerciais e aproveitamento da oportunidade de usar este mercado como plataforma para o mercado mexicano. É o NAFTA que aumenta a atracção comercial do México e que resulta na rapidez das negociações.

Chega então a altura de analisar o nosso problema, a **matriz que rege esta relação e a forma como está relacionada com a afirmação dos interesses europeus e do seu carácter de actor internacional.**

O regionalismo europeu, caracterizado pela aproximação a outros países/regiões com o objectivo de diminuir barreiras comerciais e fomentar a liberalização, é flexível. Há uma base comercial clara, mas relativamente às negociações de acordos, a UE adapta-se ao interlocutor e aos objectivos futuros da relação.

A UE não é um Estado e, contrariamente à sua política comercial, a sua acção externa não tem um cariz supranacional. A intergovernamentalidade da PESC dificulta a acção externa e a UE acaba, implicitamente, por tornar os acordos comerciais como seu instrumento de actuação externa. Como forma de incutir o seu cunho pessoal, a UE torna este acordo além comércio, na forma como insere cláusulas políticas. Os apoios a processos de integração regional fazem parte desta estratégia de afirmação, no sentido em que faz parte de uma estratégia de organização internacional, tendo por base projectos regionais além comércio, marcando a diferença entre outras actuações, nomeadamente, a norte-americana.

O que move a UE na sua aproximação com a América Latina são três factores primordiais: aumento dos fluxos comerciais; apoio aos processos de integração regional; e desenvolvimento da sua capacidade como actor internacional.

Os acordos de livre comércio são um dos objectivos da PCC e o seu desenvolvimento com mercados emergentes, como os da América Latina, parece-nos essencial. Os acordos além comércio e a institucionalização do diálogo político, plasmado em cimeiras, relaciona-se, em muito, com a necessidade de a UE se afirmar como *player* do sistema internacional. A promoção de processos de integração, na medida em que se promove o modelo europeu, também será fundamental para a sedimentação da influência europeia e contraria a influência de outras potências. No entanto, torna-se necessário ter em conta o carácter intergovernamental da PESC, que condiciona posições comuns que conduzem, na prática, a que sejam factores comerciais a moverem a condução de acordos.

Acordos além comércio necessitam de uma base de diálogo que fomente a aproximação. Há sempre uma tentativa por parte da UE para conjugar objectivos comerciais e políticos. A instituição de cimeiras periódicas e a criação das Parcerias estratégicas é sinal disto. A relação política deve ajudar a fomentar a relação comercial e vice-versa. No entanto, o sucesso de uma relação é avaliado, essencialmente, pelos seus aspectos económicos.

A UE tem um bilateralismo selectivo. Em teoria, teria necessidade de favorecer os processos de integração regional nas suas relações comerciais, mas são os motivos comerciais que acabam por comandar a acção. Assim, torna-se claro a necessidade de, paralelamente aos contactos de apoio ao processo de integração do Mercosul, criar canais de diálogo paralelo com os seus membros, individualmente.

A matriz comum nas negociações prende-se com objectivos comerciais – criação de áreas de livre comércio, com a nuance de que são factores externos à acção europeia que ditam a urgência de acordos. Aqui, vemos a acção da UE, em paralelo com a acção americana, transmitindo a ideia de que a UE não consegue captar as vantagens estratégicas que a sua abordagem além comércio e as suas afinidades culturais com a região lhe proporcionam. Há uma acção que decorre, não da procura de oportunidades, mas sim da defesa de interesses comerciais ameaçados por uma acção externa à UE, quer estejamos a falar do impulso conferido pelo NAFTA, ou o perigo de dificultar o acesso ao Mercosul pelo ALCA, ou mesmo pela mudança das regras da OMC. A matriz que acaba por reger a relação com a América Latina é mais uma reacção do que uma estratégia projectada no tempo. Aqui, também há necessidade de referir os lobbies

internos europeus, nomeadamente os agrícolas, que também dificultam a acção externa, já que tendem a ter uma atitude defensiva e não activa

Assim, podemos construir linhas de acção na América Latina, tendo por exemplos os casos do Mercosul e do México. Há objectivos comerciais bastante claros que se prendem com o aumento das trocas comerciais, a liberalização do comércio e serviços plasmados nos projectos de ZCL entre a UE e as diferentes sub-regiões da América Latina. Para tal, foi-se construindo uma Parceria Estratégica suportada por cimeiras bianuais que se servem de um passado comum, para construírem caminhos paralelos para o futuro. Este conceito de parceria estratégica funciona como forma de diferenciação da postura europeia, ao invocar valores, como os da defesa da democracia e promoção do processo de integração, com um duplo objectivo: uma maior atracção europeia em comparação com projectos de liberalização comercial, promovidos pelos norte-americanos, e como forma de forjar uma identidade.

No entanto, parece-nos importante referir algumas limitações desta estratégia. O conceito de parceria estratégica parece pouco profundo e concreto, funcionando mais como manutenção do *status quo* do que criação de oportunidades de consensos. Apesar de uma tentativa de pautar a acção europeia por objectivos, não meramente comerciais, toda a relação é avaliada em termos de liberalização comercial e melhor ambiente de investimentos, o que, de certa forma, transmite a ideia de bilateralismo selectivo e de pouca diferenciação da estratégia norte-americana, já que, ao analisar os acordos estabelecidos com o México e com o Mercosul, torna-se notório que a inserção de aspectos políticos é mais aparente do que prática.

A análise das relações UE-América Latina não se esgota neste estudo; haverá muitas outras dimensões com possibilidades de estudo. Ficam por abordar outras questões: como renovar o conceito de Parceria estratégica para que se produza algo de concreto? De que forma é que a acção desenvolvida pelos países Ibéricos pode ou não ajudar numa aproximação entre as duas regiões? Que vantagens resultariam, em vez de negociar acordos de livre comércio com as sub-regiões, se tentasse uma aproximação com a Comunidade Sul Americana das Nações e ajudá-la no seu desenvolvimento? Que tipo de papel internacional poderá a UE representar? Contudo, acreditamos que a nossa análise poderá servir, como ponto de partida, para futuras pesquisas e esperamos que este trabalho possa ter contribuído para uma melhor compreensão das relações económicas europeias e como estas se ligam com as relações políticas, nomeadamente na América Latina.

Fontes bibliográficas

Fontes primárias

A stronger partnership between the European Union and Latin America. Com (2005) 636 final

A União Europeia e a América Latina: actualidade e perspectivas do reforço da Parceria (1996-2000), COM (95) 495 Final

A União Europeia e a América Latina: uma parceria entre protagonistas globais, COM(2009) 495/3

Acordo de Parceria Económica, concertação, de Cooperação Política e de Cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados Membros, por um lado, e os Estados Unidos Mexicanos, por outro – Acta Final, Bruxelas, 8 de Dezembro de 1998 (JO L 2276 de 28/10/2000, p. 0045-079

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee for the regions - Global Europe: competing in the World, COM/2006/567 Final

Interregional Framework Cooperation Agreement between the European Community and its Member States, of one part, and the Southern Common Market and its party States, of the other part – Joint Declaration on political dialogue between the European Union and Mercosul, Madrid, 15 de Novembro de 1995 (JO L 6, 19/03/1996, p. 4-22)

Seguimento da Primeira Cimeira entre a América Latina, as Caraíbas e a União Europeia, COM (2000) 670

Fontes Secundárias

Aggarwal, V. K., Fogarty, E. (2004), Between Regionalism and Globalization: European Union Interregional Trade Strategies, in: Aggarwal, Vinord K., Fogarty, Edward, A. (ed) *EU Trade Strategies: Between Regionalism and Globalization*, [Internet] Disponível em : <http://www.palgrave.com/PDFs/1403932581.Pdf> [pp. consultada em 10 de Março de 2010]

Alemany, C. (2007), Mecanismos de Diálogo Union Europea – America Latina, in: Freres, C, e outros (ed), *¿ Sirve el diálogo político entre la Union Europea y la América Latina*. Madrid. Fundación Carolina, Documento de Trabajo nº15.

Alonso, L.(2002), De Río a Madrid: Hacia una "asociación Estratégica" entre la Unión Europea y América Latina?, *América Latina Hoy*, Vol.31, pp.63-93

Ayuso, A. (2009), Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana - Equilibrios y asimetrías, *Revista CIDOB d'afers Internacionales*, Nº 85-86, pp. 185-209.

Baldwin, R. E. (1997), The Causes of Regionalism, *The World Economy*, Vol. 20, Nº7, pp. 865-88

Bhagwati, J., Greenaway, D., Panagariya, A. (1998), Trading Preferentially: Theory and Policy, *The Economic Journal*, Vol. 108, Nº449, pp.1128-1148

Bulmer-Thomas, V. (2000), The European Union and Mercosur: Prospects for a Free Trade Agreement, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, Nº1, pp. 1-22

Cepal (2006), La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, *Documento informativo*, [Internet]. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/28393/IE2006Preliminar.pdf> [consultado a 20 de Abril de 2010]

Condon, B. J. (2007), The EU - Mexico FTA, *SSRN eLibrary*, [Internet] Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=958715 [consultado a 21 de Maio de 2007]

Cortés, A. A. (2001), Las relaciones políticas de la Unión Europea con América Latina tras la primera conferencia intergubernamental, *Revista CIBOD d'Affers Internacionals*, Nº 54-55, pp. 23-35

De León, I, Morales, M. (1997), From Aid to Trade: A new appraisal of economic relations between the European Union and Latin America, *European Foreign Affairs Review*, Vol 2, Nº. 1, pp.63-96

Doctor, M. (2007), Why bother with inter-regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur agreement, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, nº 2, pp. 281-314

Dri, C. (2009), As estratégias por trás da parceria Estratégica Brasil – União Europeia, *Meridiano*, Vol. 74, Nº 111, pp. 17-18

Dur, A.(2007), EU Trade Policy as Protection for Exporters: The Agreement whit Mexico and Chile, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45. Nº 4, pp. 833-855

Ethier, W. J. (1998), The new regionalism, **The Economic Journal**, Vol. 108, Nº.449, pp.1149-1161

Faust, J. (2002), The European Union's Trade Policy Towards Mercosur, *Working Paper PEIF-7*, [Internet] Disponible em:
<http://ies.berkeley.edu/pubs/workingpapers/PEIF-7-MERCOSUR.pdf> [consultado a 04 de Maio de 2010)

Freres, C. (2006), A asociación euro-latinoamericana. Entre el proceso actual y otra asociación posible, Viena, III Foro Euro-latinoamericano-caribeño de la sociedad civil, [Internet]. Disponible em:
http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/union_europa/foros/foro2005/IIIForoU
[ELACSocCivil Freres Version 24_04_06FINAL.pdf](http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/union_europa/foros/foro2005/IIIForoU) [pp. consultada a 14 de Abril de 2010]

Freres, C, (2007), ¿ Hay Lecciones para el Diálogo Eurolatinoamericano de otros Foros Internacionales de Participación Latinoamericana? Un Análisis Comparativo Complementar, in: Freres, C, e outros (ed), ¿ *Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y la América Latina - Documento de Trabajo nº15*, Madrid: Fundación Carolina

Grabendorff, W. (2003), América Latina y la Unión Europea: ¿Una Asociación Estratégica?, in: Paz, G., Roett, R. (ed.), *América Latina en un Entorno Global en Proceso de Cambio*. Bueno Aires: Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano

Gratius, S. (2008), La cumbre Europeo-Latinoamericana: ¿hacia un bilateralismo selectivo?, *Comentário FRiDE*, [Internet] Disponível em: http://www.fride.org/descarga/COM_CumbreUE_Lat_ESP_may08.pdf [pp. consultado a 1 de Abril de 2010

Grisanti, L. (2004), *El Neuvo Interregionalismo transatlantico: La Asociación Estratégica Union Europea – América Latina*, Buenos Aires: Intel-ITD

Goude, K. (2000), *The firt, the fastest, the best? A study of welfare effects of the EU-Mexico Free Trade Agreement*, Tese de Mestrado, Linköping: Linköping University

Huerta, Á. M. (2007), *Nuevo Regionalismo en América del Norte: Cooperación y Competencia en las relaciones de México con Estados Unidos de América y la Unión Europea*, Tese de Doutoramento, Madrid: Universidad Complutense de Madrid

Krakowski, M. (2008), The relation between the European Union and Latin America and the Caribbean - current state and perspectives, *Intereconomics*, Vol. 43, Nº. 2, pp. 122-120

Krugman, P. (1993), Regionalism versus Multilateralism: analytical notes, in: Melo, Panaariya (ed.), *New Dimensions in Regional Integration* , New York: Centre of Economic Policy Research

Maihold. G. (2006), La Cumbre de Viena entre América Latina/Caribe y la UE: el éxito relativo de un encuentro de bajas expectativas, *ARI n° 592066*, [Internet] Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO

[NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+59-2006](#) [consultado a 16 de Abril de 2010]

Malamud, C (2008), Los Actores extrarregioanais en América Latina (y III): las relaciones con la Unión Europea, *ARI n° 8/2008*, [Internet] Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO_NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari8-2008 [consultado a 16 de Abril de 2010]

Marques, A. (2006) *Economia da União Europeia*, Coimbra: Almedina

Martin, C. D. (2002), Las relaciones América Latina- Unión Europea: Antecedentes de la importancia e institucionalización del diálogo política, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 22, N° 2, pp.46-64

Messias de Sá, P. (2004), *A área de Livre Comércio das Américas e os interesses da União Europeia na América Latina*, Tese de Doutoramento, Braga: Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão

Michalak, W., Gibb, R. (1997), Trading blocks and multilateralism in the world economy, *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 87, N° 2, pp.264-279

Panagariya, A. (1999), The Regionalism debate: an overview, *World Economy*. Vol. 22, N° 4, pp. 477-511

Peña, F. (2000), La OMC y las Relaciones Interregionales: una Visión Estratégica, in: Lafer, C, Peña, F. , e outros, *A União Europeia, Mercosul e os seus parceiros*

regionais. Cadernos do Forum Euro-Latinoamericano, IEEI, [Internet] Disponível em: http://www.ieei.pt/files/WP6_VIForum.pdf [Consultado a 10 de Abril de 2010]

Peña, F. (2007), Mercosur en perspectiva empresaria ¿ Un potencial desaprovechado?, *Entrevista Mercosur abc*, [Internet] disponível em: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=1299&IdSeccion=7> (consultado em 20 de Maio de 2010)

Pomfret, R. (2007), Is Regionalism an Increasing Feature of the World Economy, *World Economy*, Vol. 30, Nº 6, pp. 923-947

Rojas, F. (2008), La integración entre América Latina y la Unión Europea en el siglo XXI, in: Obegón, D. O (ed.). *América Latina y la Unión europea: una integración esperanzadora pero esquivia*, San José: C.R.: Flasco

Sanahuja, J.A. (2000a), Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 1, [Internet] Disponível em: <http://www.reei.org/reei1/sanahuja.reei.pdf> [pp. consultada a 28 de Abril de 2010]

Sanahuja, J.A. (2000b), Trade, Politics, and Democratization: the 1997 Global Agreement between the European Union and México, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, Nº 2, pp. V-62

Sapir, A. (1998), The political Economy of EC regionalism, *European Economic Review*, Vol. 42, pp.717 – 732

Saraiva, M. G. (2004), A União Europeia como actor internacional e os países do Mercosul, *Revista brasileira política internacional*, Vol. 47, Nº 1, pp. 84-111

Savini, M.(2001), As negociações comerciais entre Mercosul e União Europeia, *Revista brasileira política Internacional*, Vol. 44, nº 1, pp. 109-115

Sberro, S. (2004), La Unión Europea: una alternativa estratégica para México?, *Nueva Socieade*”, Nº 190, pp. 94-100

Sousa, P. (2009), *A Parceria entre a União Europeia e os Países Mediterrânicos depois da Conferência de Barcelona até 2005*, Tese de mestrado, Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG)

Steinber, F. (2007), ¿El futuro del comercio mundial, Doha o regionalismo y bilateralismo?, *ARI Nº 95/2007*, [Internet] Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/economia+internacional/ari+95-2007 [consultado em 16 de Abril de 2010]

Summers, L. H. (1991), *Regionalism and World Trading System*, [Internet] Disponível em : <http://www.frbkc.org/publicat/Sympos/1991/S91summe.pdf> [consultado em 4 de Junho de 2010]

Szymanski, M., Smith, M. E. (2005), Coherence and Conditionality in European Foreign Policy: Negotiating the EU-Mexico Global Agreement, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43. Nº 1, pp. 171-192

Trein, F., Cavalcanti, F. (2007) , Uma análise crítica do acordo de associação estratégica entre a União Europeia e a América Latina e o Caribe - A cúpula de Viena, *Revista brasileira Polit. Internacional*, Vol. 50, Nº1, pp. 66-85

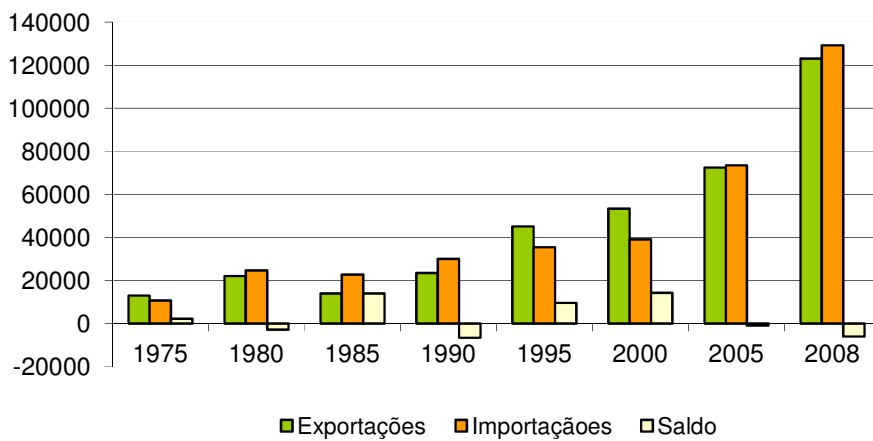
Vilaça, J.L. (ed.) (2007), *Tratado de Nice*, Coimbra: Almedina

Youngs, R. (2002), The European Union and Democracy in Latin America, *American Politics and Society*, Vol. 44, Nº 3, pp. 111-139

Zabludovsky, J, Lora, S. (2004), *La ventana europea: Retos de la negociación del tratado de libre de México con la Unión Europea*, Buenos Aires: BiD-INTAL

Anexos

Balança UE com a América Latina (USD m)



Fonte: Chelem

Stock de IDE da UE na América Latina (1998-2009 milhões de euros)



Fonte: Eurostat

